



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado

Facultad de Ciencias Sociales

Unidad de Posgrado

La incidencia de la cultura organizacional

en la legitimidad institucional.

Caso Jurado Nacional de Elecciones

TESIS

Para optar el Grado Académico de Doctora en Ciencias Sociales en la
especialidad de Sociología

AUTOR

Wendy DOMENACK BRACAMONTE

ASESOR

Dr. Nicolás LYNCH GAMERO

Lima, Perú

2023



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

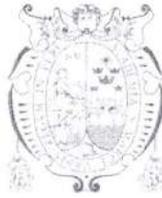
Referencia bibliográfica

Domenack, W. (2023). *La incidencia de la cultura organizacional en la legitimidad institucional. Caso Jurado Nacional de Elecciones*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Wendy Domenack Bracamonte
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	10803513
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-2575-5584
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Nicolás Javier Lynch Gamero
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	10270250
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0001-7205-7602
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Ivonne Teresa Valencia León
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	09899635
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Cristóbal Roque Aljovín de Losada
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	07717447
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	María Teresa Quiroz Velasco
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	07552041
Datos de investigación	

Línea de investigación	Sociología Teoría organizacional
Grupo de investigación	No aplica
Agencia de financiamiento	No aplica
Ubicación geográfica de la investigación	<p>Edificio: Jurado Nacional de Elecciones País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Cercado de Lima Calle: Jr. Cusco 653 Latitud: -12.0494648 Longitud: -77.0323453</p> <p>Se requieren coordenadas, no colocar enlaces. Puedes obtener las coordenadas GD de sitios como https://www.google.com.pe/maps/ https://www.coordenadas-gps.com/ https://www.mapsdirections.info/</p>
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2015 – 2018 (periodo de cambio de gestión)
URL de disciplinas OCDE	<p>Sociología https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.04.01</p> <p>Teoría organizacional https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.03</p>



Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE POSGRADO

ACTA DE SUSTENTACIÓN

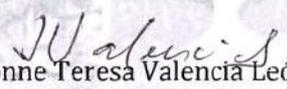
En Lima, a los veintisiete días del mes de abril del año dos mil veintitrés, mediante sustentación presencial a cargo de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, a horas 12:30 p.m., bajo la presidencia de la Dra. Ivonne Teresa Valencia León y con la concurrencia de los demás miembros del Jurado de Tesis, se inició la ceremonia invitando a la graduanda **Mg. Wendy Domenack Bracamonte**, para que hiciera la exposición de la Tesis para optar el Grado Académico de Doctora en Ciencias Sociales en la especialidad de Sociología. Siendo el trabajo titulado:

«**La incidencia de la cultura organizacional en la legitimidad institucional. Caso Jurado Nacional de Elecciones**»

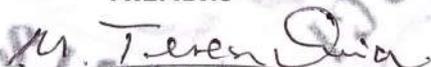
A continuación, fue sometido a las objeciones por parte del Jurado. Terminando esta prueba y, verificada la votación, se consignó la calificación correspondiente a:

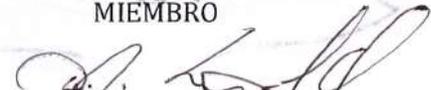
A. EXCELENTE - 19

Por tanto, el Jurado, de acuerdo al Reglamento de Grados y Títulos, acordó recomendar a la Facultad de Ciencias Sociales para que proponga que la Universidad Nacional Mayor de San Marcos otorgue el Grado Académico de **Doctora en Ciencias Sociales en la especialidad de Sociología** a la Mg. **Wendy Domenack Bracamonte**. Siendo las 13:20 p.m. para constancia se dispuso se extendiera la presente Acta:


Dra. Ivonne Teresa Valencia León
PRESIDENTA


Dr. Cristóbal Roque Aljovín de Losada
MIEMBRO


Dra. María Teresa Quiroz Velasco
MIEMBRO


Dr. Nicolás Javier Lynch Gamero
ASESOR



UNMSM

Firmado digitalmente por SILVA
SIFUENTES, Jorge Elías Tercero FAU
20148092282 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27.04.2023 18:31:21 -05:00

Dr. JORGE ELÍAS TERCERO SILVA SIFUENTES
Director

Pabellón José Carlos Mariátegui - Ciudad Universitaria
Teléfono: 6197000 Anexo 4003. Lima - Perú.
Correo: upg.sociales@unmsm.edu.pe
Web: <http://sociales.unmsm.edu.pe/>



Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE POSGRADO

C. U., 23 de mayo de 2023

INFORME DE EVALUACIÓN DE ORIGINALIDAD

Operador del programa informático de similitudes:	Garcia Castillo, Alicia
Documento evaluado:	TESIS PARA POSGRADO. TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES EN LA ESPECIALIDAD DE SOCIOLOGÍA.
Título:	“La incidencia de la cultura organizacional en la legitimidad institucional. Caso Jurado Nacional de Elecciones”.
Autor del Documento:	Domenack Bracamonte, Wendy
Fecha de recepción del documento:	23-05-2023
Fecha de aplicación del programa informático de similitudes:	23-05-2023
Software utilizado:	TURNITIN
Configuración del programa detector de similitudes:	<ul style="list-style-type: none">• Exclusión de textos entrecomillados• Exclusión de bibliografía• Exclusión de cadenas sintácticas (40 palabras)
Porcentaje de similitudes según programa detector de similitudes:	1 %, uno por ciento de índice de similitud.
Fuentes originales de las similitudes encontradas:	<ul style="list-style-type: none">• 1 % Fuentes de internet• 0 % Publicaciones• 1 % Trabajos del estudiante
Observaciones:	Sin observaciones
Calificación de originalidad:	Documento cumple criterios de originalidad, sin observaciones.
Fecha de informe:	23-05-2023



UNMSM

Firmado digitalmente por SILVA SIFUENTES, Jorge Elias Tercero FAU
20148092282 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23.05.2023 21:11:00 -05:00

Dr. JORGE ELÍAS TERCERO SILVA SIFUENTES
DIRECTOR

Índice

Glosario de términos	5
Introducción: La verdad electoral legitima el poder político.....	11
Capítulo 1: Marco teórico. Dos dimensiones no integradas en la entidad pública.....	25
1. Estudios organizacionales	28
1.1 El enfoque sistémico de la organización.....	30
1.1.1. Antecedentes.....	30
1.1.2. La organización como sistema.....	33
1.1.3. Evolución del enfoque sistémico organizacional.....	35
1.2. Entidad pública: un espacio de dominación y poder.....	38
1.2.1. El concepto “dominación” y las relaciones de poder.....	39
1.2.2. La Escuela del Comportamiento y la toma de decisiones.....	40
1.2.3. El discurso político de los grupos de interés.....	41
2. El nuevo institucionalismo.....	45
2.1 El cambio institucional	53
3. La cultura organizacional: enfoque sociológico.....	56
3.1. Cultura corporativa, expresión de identidad competitiva.....	58
3.2. Comunicación empresarial, gestión de relaciones	62
4. La administración pública y el servicio al ciudadano	66
Capítulo 2: Un sistema electoral tímido en sus relaciones interorganizacionales. Arquitectura del sector electoral	73
1. La historia del JNE y el sistema electoral peruano.....	73
2. Un modelo único de tres organismos	78
2.1. Zonas grises en la separación de funciones	81
2.2. La comunicación entre ellos, aliados estratégicos	85
2.3. La gestión Távara y la foto de articulación	89
2.4. Articulación en épocas no electorales	91
3. Arquitectura y eficiencia organizacional	94

3.1. Proceso de toma de decisiones	97
4. Percepciones ciudadanas generales del sistema electoral	108

Capítulo 3: La burocracia, una teatralización para los de afuera. La cultura organizacional reproducida en el JNE.....	113
--	-----

1. La burocracia, un modelo de gestión	114
2. Elementos propios de los relacionamientos internos del JNE	121
3. Identidad y cultura organizacional	123
3.1. La racionalidad oficial: la promesa del JNE	125
3.2. La racionalidad cotidiana se abre paso	128
4. Niveles discursivos que conviven	134
4.1. Relación de conveniencia	140
4.2. Relación de teatralización	146

Capítulo 4: El servicio público no es parte de la institucionalidad. Ciudadanos, usuarios y partidos a merced de la buena voluntad	152
--	-----

1. En nuevo enfoque de los servicios públicos	155
2. El servicio público del JNE	160
2.1. La atención al usuario, el aspecto más visible	162
2.1.1. Percepción ciudadana	163
2.1.2. Sin retroalimentación no hay comunicación	165
2.1.3. Canales de divulgación	170
2.2. Partidos y agrupaciones políticas, un relacionamiento distante	173
2.2.1 La reforma electoral y los partidos políticos	177
2.2.2. La educación cívica como del relacionamiento con los partidos	180

Capítulo 5: Propuesta de un modelo para gestionar intercambios. Aportes de una visión sistémica para el JNE	183
---	-----

1. El modelo organizacional y la gestión de relacionamientos	183
1.1. El ámbito de la comunicación institucional del JNE	192
1.1.1. Legitimidad y discurso político institucional	194

1.2.El ámbito de la comunicación organizacional del JNE	197
1.3.El ámbito de la comunicación del servicio público del JNE	200
2. Construcción de reputación del JNE	201
2.1. Apuntes que considerar	204
3. Aporte institucional: cultura democrática	205
Conclusiones	207
Referencias bibliográficas	212

Glosario de términos

El siguiente glosario corresponde a los principales términos y acepciones usadas en la presente tesis doctoral, con la intención de facilitar su comprensión y lectura.

1.- Institución:

Es una dimensión de las entidades públicas, se trata del conjunto de leyes y normas que responden a una necesidad ciudadana y que el Estado expresa concretamente como una función específica que debe cumplir para beneficio de los ciudadanos. Sin embargo, la institución para que exista no solo depende de la definición legal por parte del Estado, sino que también requiere del reconocimiento de la ciudadanía y los diferentes actores sociales; es decir, forma parte de la dinámica de las interrelaciones sociales porque construye y moldea a los demás en la misma medida que es construida y moldeada por los grupos sociales.

2.- Organización:

Es otra dimensión de las entidades públicas, se trata del conjunto de personas inmersas en un sistema jerárquico que tienen el mismo objetivo, encomendado por el Estado: expresar en decisiones y acciones alguna función estatal en beneficio de la ciudadanía y de la misma estructura estatal. La organización produce y reproduce relacionamientos, interrelaciones y retroacciones internas y externas, con todos los grupos de interés. La organización tiene su propia racionalidad producida por la identidad organizacional, la cultura organizacional, las demandas de los grupos de interés, el entorno, y la manera de gestionar todo ello. La organización es el nivel más tangible de la institución.

3.- Enfoque sistémico de las organizaciones:

En 1986 Daniel Katz y Robert Kahn crearon un modelo que permite observar a las organizaciones desde una perspectiva más amplia y compleja, basada en la teoría de los sistemas biológicos. La propuesta sostiene que una organización es similar a un sistema, el cual, para sobrevivir debe relacionarse y generar intercambios con el entorno, dando lugar a múltiples procesos comunicativos internos y externos de la unidad sistémica. Dichos procesos de interrelación dan cuenta de los constantes cambios que debe realizar la organización para adaptarse al entorno, pero también de algunos aspectos menos cambiantes vinculados con los elementos identitarios presentes en todos los intercambios.

4.- Relacionamientos:

Desde el enfoque sistémico organizacional, las múltiples interrelaciones construidas por la organización, hacia dentro y fuera, para poder responder y sobrevivir al entorno son en esencia comunicación, intercambio; es decir, la organización y el entorno se afectan mutua y constantemente. No existe relacionamiento sin diálogo, sin intercambio. Los relacionamientos son de doble vía. Relacionamiento y relación no son lo mismo, ésta última corresponde solo a una vía y por lo tanto, rompe el sentido mutuo y de cierta manera también la constancia.

5.- Retroacción:

La necesidad imperante que tiene la organización como sistema para adaptarse al entorno cambiante y complejo la obliga a desarrollar su capacidad de aprendizaje. Ello significa que cada nueva experiencia demandada por el entorno generará una respuesta/proceso nuevo que incidirá en el conjunto de procesos existentes, integrándolos y modificándolos. Esta es una razón por la que el enfoque sistémico organizacional sostiene que para entender mejor a una organización hay que observarla de manera holística, integral y polivalente.

6.- Grupos de interés:

La teoría de Edward Freeman referida a los grupos de interés o partes interesadas coloca en el centro la necesidad de las organizaciones por cumplir objetivos. Para ello, la organización debe entablar múltiples diálogos con todos aquellos grupos de personas naturales o jurídicas que sean afectadas directa o indirectamente por las acciones de la organización, ya sea ésta una empresa, una organización pública, una organización sin fines de lucro, etc. Desde la corriente de la comunicación corporativa se ha desarrollado un matiz interesante, ya no solo se trata de grupos afectados concretamente sino también de grupos que se “sientan afectados”, es decir, las expectativas y aspiraciones también se suman a dicho intercambio.

7.- Identidad organizacional

Es un concepto nacido en la psicología organizacional y se refiere a todos los elementos que identifican a una organización, haciéndola conscientemente diferente a las demás. Desde la comunicación corporativa la acepción se desarrolló visibilizando diversos vectores de la identidad organizacional como elementos verbales, objetuales, culturales,

visuales, entre otros. Todos diseñados como parte de una estrategia esencial hacia el mercado y los competidores. Por lo tanto, la identidad organizacional no solo identifica, sino que también coloca en un espacio más competitivo a la organización, por supuesto, que lo competitivo no solo se remite a las ganancias sino también a la aceptación de todo lo que es y representa la organización.

8.- Cultura organizacional:

Es un concepto que la comunicación corporativa ha tomado de la sociología y la antropología para dar cuenta de los comportamientos y acciones de cada miembro de la organización; es decir, poder observar cuanta distancia hay entre la identidad organizacional que los define durante el tiempo que ejercen el rol de trabajadores y sus formas de relacionarse, interrelacionarse y participar en las retroacciones organizacionales. Es el conjunto de hábitos de todos los miembros de una organización.

9.- Cultura organizacional estratégica:

Si la cultura organizacional es el conjunto de hábitos de todos los miembros de una organización, éstos responden a un sistema de creencias que dirige las decisiones y acciones de toda la pirámide jerárquica. Dicho sistema de creencias debiera incidir claramente en el conocimiento, reconocimiento y convencimiento de todos los trabajadores sobre aquello que los define para poder transformar dicha identidad en acciones coherentes que generen credibilidad, pues el diálogo con los grupos de interés solo se puede dar con claros niveles de confianza.

Hoy todo se puede imitar rápidamente, en términos de productos y servicios, con excepción de los sistemas de creencias organizacionales que alinean hábitos laborales con elementos identitarios; es decir, la mística organizacional. Se dice que una cultura organizacional es estratégica cuando los esfuerzos de la comunicación interna han conseguido un alto nivel de involucramiento de la gran mayoría de los miembros de la organización con la identidad organizacional, por lo que en las acciones y comportamientos de ellos se sostiene la coherencia y se clarifica el propósito organizacional. Una cultura organizacional sólida constituye un valor intangible para la organización.

10.- Cultura organizacional reactiva:

El conjunto de hábitos laborales producidos por el sistema de creencias organizacional responde a múltiples factores, no únicamente a los identitarios; es decir, los trabajadores actúan o se comportan de determinadas maneras por diferentes razones, pero hay una que suele estar muy presente en los ambientes laborales: la imitación. El riesgo de un comportamiento nuevo o alejado de la identidad es que se repita, luego se reitere y se convierta en un hábito reactivo; es decir, alejado de la estrategia de la coherencia. Sin embargo, los constantes cambios, grandes y pequeños, en los procesos y en los relacionamientos producirán constantemente comportamientos naturales o espontáneos, los cuales requieren de una inmediata evaluación y gestión para esclarecer si se permite la repetición o si se prohíbe una actuación igual en el futuro.

Las organizaciones que no gestionan su comunicación interna suelen tener una cultura espontánea porque al no incidir en el reconocimiento de la identidad todas las buenas acciones son bienvenidas, se les abre la puerta a todas las buenas intenciones. En el largo plazo ello producirá una cultura organizacional reactiva, diferente e incluso opuesta a la identidad. Se puede decir que los hábitos espontáneos en una organización son el punto intermedio entre una cultura estratégica y una cultura reactiva que desconoce su identidad.

11.- Imagen organizacional:

En el contexto organizacional, la imagen es una percepción de un grupo de interés respecto de la organización, puede ser positiva o negativa, es coyuntural, cambia rápidamente, suele estar vinculada a lo visual e icónico. Haciendo una analogía es la foto instantánea de la organización desde la perspectiva de un público, los usuarios de un servicio, la cual, al mismo tiempo es diferente si se ve desde la perspectiva de un segundo público, los proveedores de la organización, por ejemplo.

La imagen es cambiante, por ello, es importante la gestión de los múltiples relacionamientos con los grupos de interés, pues mientras se sostengan imágenes positivas de la organización se puede construir valoración. La imagen organizacional proyectada para que sea coherente y valorada debe dar cuenta de la identidad organizacional.

12.- Legitimidad:

Desde la perspectiva organizacional, la legitimidad es un concepto propio de las organizaciones públicas debido a la dimensión institucional, pues algo es legítimo cuando todos participan en la formación y modelado de ese algo, por ello, la legitimidad resulta un concepto clave para la democracia. La organización pública también produce imágenes, en tanto pueda sostener a lo largo de un mediano o largo plazo las percepciones positivas dicha valoración constituye la legitimidad.

Entonces, legitimidad es aceptación y valoración de la institución pública con una visión largoplacista, involucra a la mayor parte de los grupos de interés y su proyección depende de la cultura organizacional.

13.- Paradigma burocrático:

Apoiado en la teoría de la burocracia de Weber, se define como un modelo de gestión organizacional común y recurrente entre las organizaciones públicas, caracterizadas por un lento proceso de toma de decisiones, poca capacidad y rapidez para adaptarse a los retos y cambios del entorno, con base principal en los mecanismos de control que asegure su sobrevivencia de manera más hermética, orientada a la realización de procesos fragmentados, donde la autoridad y el poder producen dinámicas y subsistemas aislados.

El paradigma burocrático sirve no solo para discutir las limitaciones de la burocracia en las entidades públicas sino también para contrastar los intentos de los gestores públicos por definir e implementar un nuevo paradigma que vaya más allá de lo burocrático; es decir, lo post burocrático, el cual se espera pueda responder de mejor manera a las exigencias del entorno.

14.- Paradigma post burocrático

Se trata de un modelo aún en discusión e implementación que vienen probando los gestores públicos de diferentes países europeos y americanos. La idea parte de la necesidad de hacer más eficiente al Estado, pero con la condición de que éste se acerque más a las necesidades, expectativas y aspiraciones de los ciudadanos y de la sociedad en general. El paradigma post burocrático se centra en la escucha activa al ciudadano, lo que significa ampliar la capacidad organizacional para tejer relacionamientos asertivos,

adaptarse y tomar decisiones con mayor rapidez, enfocarse en la legalidad y el control, pero construyendo legitimidad.

Lo post burocrático incorpora los conceptos de identidad, comunicación, cultura e imagen.

15.- Servicios públicos:

Es todo aquello que responde formalmente a una función de la organización pública, a partir de procesos y procedimientos, en beneficio de alguna demanda y necesidad del ciudadano, sujeto de derecho, pudiendo expresarse en alguna prestación básica social o en trámites requeridos; es decir, los servicios públicos son también relacionamientos con los ciudadanos, intercambios que involucran mensajes y acciones.

Actualmente, la nueva gestión pública se enfoca en los servicios públicos brindados a los ciudadanos y la fórmula encontrada presenta una idea fundamental que sostiene que para llegar de mejor manera al ciudadano se debe mejorar los relacionamientos con los empleados y funcionarios públicos, pues ellos son quienes tratan finalmente con los usuarios del servicio público, además de tomar las decisiones de mayor y menor importancia.

La verdad electoral legitima el poder político

Introducción

La historia de las elecciones en el Perú da cuenta de las formas en que las élites han pugnado por el poder político; es decir, muestra, principalmente, las condiciones y motivaciones de los grupos interesados en gobernar y el ejercicio de su influencia o presión para producir y legitimar las reglas del juego electoral.

En las elecciones del siglo XIX y parte del siglo XX, por ejemplo, los candidatos agasajaban a sus simpatizantes con pisco y butifarras, de tal manera, que conforme avanzaba el día y los electores acudían a las mesas a votar, los decibeles del alcohol producían exigencia y violencia. De hecho, este periodo es conocido por la implantación de las llamadas “mesas paralelas”; es decir, si algún candidato creía que iba perdiendo, entonces reunía a sus correligionarios y abría otra mesa de votación, a la cual, asistían los simpatizantes sin temor a ser empujados a la trifulca. La disputa vendría después, justo cuando llegaba el momento de validar la mesa de votación. Historias sobre ello las hay muchas, incluso aquellas que comparan dichas situaciones políticas con los *westerns*, donde se imponía la ley del más fuerte.

Una anécdota al respecto, que grafica las elecciones “del pisco y la butifarra”, en el contexto de las elecciones de los tiempos de Augusto B. Leguía, cuenta que:

En Huancayo, uno de los candidatos fue a quejarse cuando salieron los resultados, porque no había obtenido ni un solo voto. El candidato aseguraba que eso no era posible, ya que había votado por sí mismo, y que por ende debía de contársele por lo menos un voto a su favor. El abuelo -quien organizó las elecciones- decía que había recibido las órdenes directamente del Gobierno central y que no había nada que hacer. (Sobrevilla, N., 2011, p. 6)

Las juntas electorales proclamaban a los ganadores, quienes imponían durante las contiendas las reglas del juego electoral, apoyadas por supuesto, por los grupos de poder.

En 1931, con la creación del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) el sistema electoral, como conjunto de leyes y normas, empuja al país a una mayor formalidad en la competencia por elegir y ser elegido. La institución electoral empieza a producir y reproducir las reglas del juego, con la intención de proyectar justicia, transparencia e imparcialidad, de tal manera, que se garantiza el buen desempeño de los comicios, produciendo “la verdad electoral”, es decir, la voz oficial, técnica y experta que proclama a los candidatos ganadores, quienes, se entiende, han competido según lo esperado, lo normado.

La creación del JNE significa un inmenso avance en el fortalecimiento de la democracia peruana, el cual marcó una distancia entre la manipulación de las reglas de las elecciones de parte de la oligarquía y el afianzamiento de un sistema político que buscaba representatividad y gobernabilidad; claramente dicha búsqueda continúa vigente en este nuevo milenio.

Sin embargo, en el año 1993, la institucionalidad electoral peruana continuó cambiando, dando a luz a los tres organismos electorales que se conoce en la actualidad: El JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (Reniec), lo que para muchos significó un debilitamiento del sistema electoral, con intenciones reeleccionistas por parte del expresidente Alberto Fujimori, cuyo gobierno produjo la actual Constitución Política y la base normativa electoral vigente.

Cabe subrayar, que por lo menos en el nivel discursivo de quienes propusieron y defendieron el modelo de los tres organismos electorales se aducía la necesidad de separar las funciones administrativas de las jurisdiccionales electorales. De hecho, el caso del sistema electoral mexicano sigue la misma lógica de especializar las labores electorales y separar las responsabilidades, apostando por organismos autónomos.

Es así, que en el año 1990 el gobierno de México creó el Instituto Federal Electoral (IFE), órgano público y autónomo, encargado de la organización de las elecciones para elegir al presidente del Ejecutivo, los diputados y los senadores del Legislativo; es decir, se le atribuye la responsabilidad administrativa de la organización de los procesos electorales, de la misma manera que la ONPE en el Perú. Por lo que, todo lo referido al tema de

justicia electoral es competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y para acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), muy similar al rol del JNE, quedando un poco en el aire el rol del Renienc, en el modelo peruano (Tribunal Electoral del Poder Judicial, 2011, p. 11).

En el caso mexicano la separación de funciones significó las bases para incentivar la formación y competencia de los partidos políticos, ya que como se recuerda la historia electoral mexicana deviene de una tradición de partidos políticos únicos, además de trabajar más específicamente cada función, de manera descentralizada en cada distrito electoral federal; a diferencia del modelo peruano donde el tema del fortalecimiento de los partidos políticos ha estado casi ausente; es decir, la preocupación meramente normativa no ha sido capaz de recoger las particularidades de la participación política de cada región. Sin duda lo prioritario corresponde a la separación de funciones entre los organismos electorales, esperando que ello contribuya a un sistema electoral más eficiente. Sin embargo, en la actualidad las funciones de cada organismo electoral continúan siendo poco claras, aspecto que se complejiza más con la centralización en la capital, pese a los intentos por desconcentrar tareas mediante los Jurados Electorales Especiales y las oficinas desconcentradas.

Quizá, la falta de capacidad o interés para descentralizar esfuerzos de las instituciones electorales ha provocado un relacionamiento institucional-partidario tímido, principalmente enmarcado en los comicios. Pese a todo ello, el modelo de los tres organismos electorales autónomos se ha consolidado y el debate ya no corresponde necesariamente a la elección de un modelo de tres o dos organismos sino hacia el análisis de las razones por las que el sistema electoral aún tiene serias deficiencias, puesto que no consigue alcanzar mayor solidez en sí mismo para legitimar el sistema político y la política, ya parece tradición que en cada proceso electoral se cuestionen diversas cosas, pero en especial la imparcialidad de las reglas del juego y de la justicia electoral. Entonces, lo que trasciende es que la democracia peruana no proyecta confianza en la ciudadanía, las autoridades elegidas no representan y la inestable gobernabilidad no ayuda a fortalecer la institucionalidad.

Mi experiencia como comunicadora en algunas organizaciones públicas me ha llevado a pensar que la institucionalidad se define en la base desde el Derecho y la ley pero se requiere también de la valoración positiva de las dinámicas que se desarrollan en torno a la organización que la encarna; es decir, el sector electoral es un conjunto de normas, pero también, es un conjunto de dinámicas establecidas y expresadas por la organización llamada JNE, o por la organización llamada sistema electoral, o por la organización llamada sistema democrático; cada uno de ellas, tiene elementos que se interrelacionan, afectándose y modificándose.

En mi opinión, el JNE como ente rector del sector electoral, requiere dar un salto y ayudar a mejorar la calidad del sistema democrático peruano. Si ya antes, con la promesa de la verdad electoral, nos llevó a un espacio de mayor formalidad, hoy se requiere que nos impulse a un espacio de mayor institucionalidad, donde la confianza y la credibilidad hacia la institución salgan del terreno de la utopía.

Depositar la confianza en una institución pública significa también reconocer la dimensión organizacional en la que se expresa, y por supuesto, el entorno en la que está inmersa. Ello, sin dudar, es ya de conocimiento público, las mismas entidades públicas y la academia discuten sobre las formas correctas para gestionar las organizaciones estatales de manera más eficiente, de tal manera, que puedan ser más apreciadas, valoradas y cercanas a la ciudadanía, para que finalmente se pueda proyectar un servicio público con valor público labor esencial de las organizaciones que intermedian entre el Estado y la ciudadanía, pero también se trata de una labor muchas veces olvidada o tan fragmentada que resulta imposible su buen funcionamiento.

Desde la perspectiva organizacional, se observa esfuerzos de las organizaciones públicas por acercarse de manera más eficiente al ciudadano desde hace ya varias décadas, están implementando modelos de gestión administrativa importados del sector privado, bajo la premisa de que son mejores que el modelo de gestión burocrático, típico, pero no exclusivo del sector público.

Sin duda, hay en el fondo una buena intención, pero también una necesidad urgente por mejorar de cara a las necesidades del ciudadano, pues en el contexto social peruano

imperla la desconfianza y los esfuerzos de las organizaciones públicas por ser valoradas no están dando buenos resultados.

Desde mi formación profesional como comunicadora creo que ello deviene del desconocimiento de las especificidades propias de una organización pública, aunque cueste creer, aún no son visibilizadas y, por lo tanto, el proceso de toma de decisiones es ineficiente porque no las incluye.

Para mejorar hay que re-conocer. La organización pública no puede mejorar sino visibiliza sus especificidades y las convierte en parte de su sistema de creencias, para que todos los miembros las conozcan y las reconozcan, especialmente en la toma de decisiones.

En ese sentido, la presente tesis doctoral, a través de un estudio de caso, se plantea como objetivo central: Conocer y reconocer las características del JNE como organización pública electoral autónoma para comprender las dinámicas propias de los relacionamientos internos y de qué manera ello influye en la proyección de la legitimidad institucional.

Para ello, el abordaje metodológico es principalmente cualitativo y pretende responder las siguientes dos preguntas:

La primera interrogante se enfoca en reconocer las especificidades de las dinámicas desarrolladas al interior del JNE, como entidad pública: ¿Cuáles son las principales especificidades expresadas en la cultura organizacional del JNE como organización pública?

Y la segunda pregunta se refiere a dar cuenta del nivel de dificultad que tiene la adaptación de los modelos de gestión importados del sector privado al sector público electoral: ¿Estás especificidades culturales facilitan la implementación de un modelo de gestión que busca legitimidad, basado en un enfoque comunicacional importando del sector privado?

Estrategia metodológica

Dinámica interna: identidad organizacional

Para responder a estas dos preguntas de investigación, en este estudio de caso, se desarrolló una metodología cuyo enfoque cualitativo permite observar y reconocer las principales especificidades de las relaciones, interrelaciones y retroacciones que tienen lugar al interior del JNE, considerando la jerarquía, la toma de decisiones y las creencias en el ámbito laboral.

Se partió de la idea de que para construir confianza sobre una organización es necesario observar cómo son los relacionamientos internos entre los diferentes grupos de interés internos, quienes por diferentes motivaciones son parte de la organización, y que precisamente por serlo, son sus comportamientos, decisiones y actitudes, conscientes e inconscientes, lo que les proveerá a los de afuera, los grupos de interés externos, las razones para creer o no en el desempeño de la organización, a lo largo del tiempo.

Conocer los principales aspectos y motivaciones que dan forma a los relacionamientos cotidianos, por lo tanto, al sistema de creencias de una organización pública peruana es un reto porque con seguridad aparece el discurso del “deber ser” que sin dudas es ficticio en la realidad cotidiana organizacional. Por ello, el trabajo de campo de la presente investigación se enmarcó en un periodo de cambio de gestión, pues la incertidumbre que se produce en dichos momentos de relevo de autoridades permite mayor honestidad de parte de los grupos de interés internos, pues el estrés y la preocupación por la continuidad en sus puestos laborales resquebrajan las caretas del “deber ser”.

Es preciso destacar, que el periodo de cambio estudiado es del 2015 al 2018. Ello corresponde al relevo del expresidente del pleno del JNE Francisco Távara Córdova (2012-2016) y el siguiente expresidente de la institución Víctor Ticona Postigo (2016-2020).

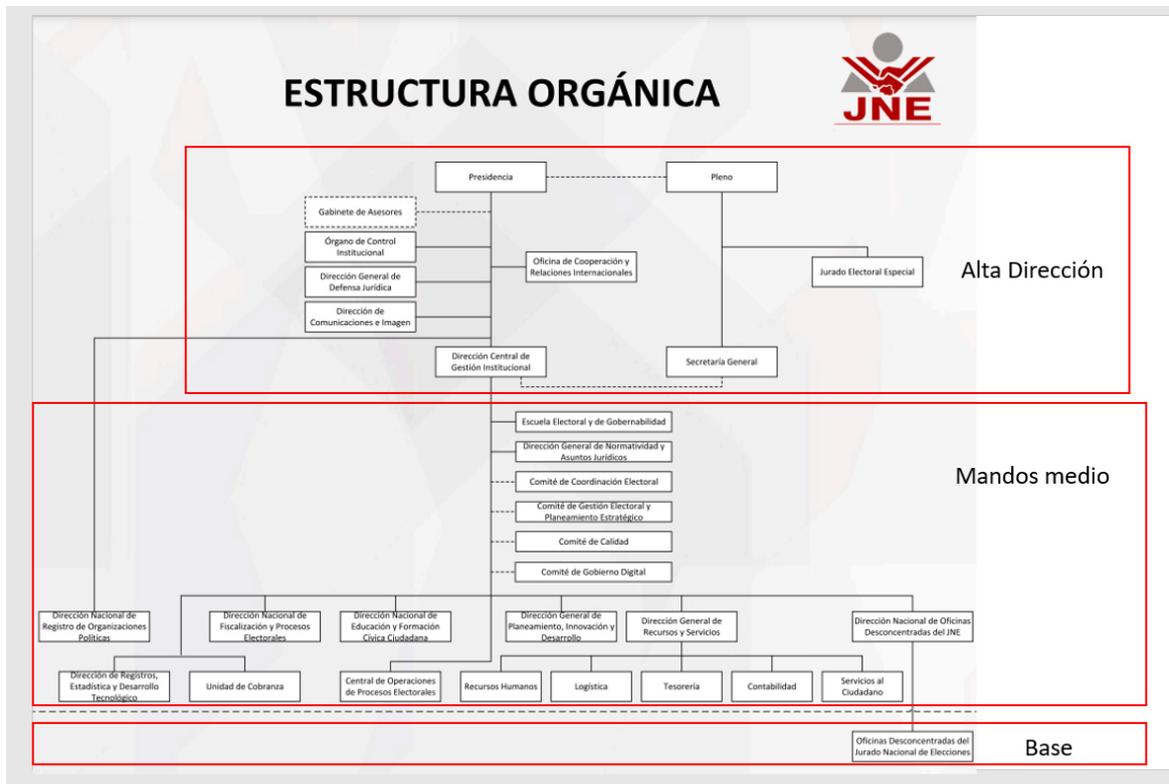
En ese sentido, se realizaron 9 entrevistas en profundidad entre los tres grupos de interés importantes desde el orden de la pirámide jerárquica del JNE; es decir, Alta Dirección, el nivel medio y la base de pirámide. Las entrevistas fueron realizadas en el año 2017, año en que aún se vivía el relevo de los equipos de las diferentes gestiones. A continuación, el cuadro resumen:

Nivel jerárquico	Número de entrevistas en profundidad	Áreas consideradas
Alta Dirección	3	Presidencia, Pleno y Secretaría General
Mando medio	6	8 Direcciones
Base de la pirámide	3	Oficinas desconcentradas. Hasta el año 2017 habían 14

Cabe destacar, que se trató de entrevistar también a trabajadores de la sede principal en Lima, se cursaron varias cartas, pero no hubo éxito en ello.

Sin embargo, la institución permitió el uso de la información recabada en el año 2015, sobre percepciones de los trabajadores respecto de la institución y el trabajo desempeñado cotidianamente en las 13 oficinas desconcentradas, realizado por mi persona en el marco de una consultoría. En ese sentido, se incorporó en la presente investigación 3 entrevistas en profundidad a los encargados de tres sedes regionales: una sede en el oriente, Loreto, una sede en el sur, Arequipa y otra en el norte, La Libertad, con la idea de que las diferencias geográficas podrían evidenciar mayores particularidades.

La distribución de la muestra se puede observar también en la Estructura Orgánica oficial del JNE.



Como parte de la consultoría mencionada se incorporó los resultados de la encuesta realizada a los 13 encargados de las oficinas desconcentradas regionales. Esta información valiosa permitió conocer y dar cuenta de las características del sistema de creencias en las sedes regionales y contrastarlas con lo observado en la sede principal.

Por otro lado, es importante subrayar que todos los miembros de la organización que sí pudieron ser entrevistados prefirieron mantener en reserva su identidad, a cambio de poder decir y describir ciertas situaciones laborales que podrían levantar un alto nivel de crítica y rechazo.

Es preciso señalar que, como investigadora, la técnica cualitativa de la observación resulta valiosa para este estudio de caso, pues visité la institución innumerables veces para la realización del trabajo de campo, aunque creo que haber trabajado en la institución como asesora de comunicación un poco más de tres años, me ha hecho comprender que las

dinámicas internas de una organización pública peruana se pueden desvelar con mayor claridad cuando quien observa es también parte del fenómeno observado.

Por supuesto, también se hizo una revisión de documentos oficiales de libre acceso, publicados en la web oficial de la institución electoral, como la Ley Orgánica de creación, e Reglamento de Organización y Funciones (ROF), el Manual de Organización y Funciones (MOF), la historia y el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2016-2018.

Relacionamientos externos: Legitimidad

Para indagar sobre las especificidades de los relacionamientos con los grupos de interés externos, considerando que desde el enfoque sistémico de la organización, estas partes interesadas son múltiples, se priorizó tres grupos de interés: Los congresistas de la República, porque dicha relación es tremendamente relevante para discutir y modificar las reglas del juego electoral, además de ser militantes de los partidos y/o agrupaciones políticas; los expertos en materia electoral, porque son quienes enriquecen la discusión y contribuyen en la formación de percepciones de periodistas, académicos y opinión pública; y finalmente, los ciudadanos/usuarios del servicio público que brinda la organización.

Cabe recordar, que las percepciones corresponden al nivel de la imagen institucional; es decir, son coyunturales y cambiantes; sin embargo, el esfuerzo de la organización por sostener la proyección de dicha imagen a largo plazo da como resultado final algún nivel de legitimidad institucional. En ese sentido, se entrevistó a 4 Congresistas de la República, cuyo periodo de su labor data de 2016 al 2019, elegidos como parte de la muestra por los encargos obtenidos durante el año 2017 y por la trayectoria como militantes políticos. A continuación, el cuadro resumen:

Congresistas	Partido político	Razón para ser parte de la muestra
Jorge Del Castillo	Alianza Popular: Coalición entre el Partido Aprista Peruano (APRA) y el Partido Popular Cristiano (PPC)	Cinco veces congresista (1995-2000, 2001-2006, 2006-2011 y 2016-2019). Dirigente de un partido político histórico. Participó en la elaboración de la Ley de Partidos Políticos - Ley N° 28094, la cual crea el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), como competencia del JNE, en noviembre de 2003.
Juan Sheput	Peruanos por el Cambio – Partido oficialista	Presidente de la Comisión Bicentenario del Congreso de la República criticó la Reforma Electoral por “no abordar desde el inicio temas de fondo” como la eliminación del sistema de invitados y el financiamiento privado en las agrupaciones políticas.
Miguel Torres	Fuerza Popular	Fue el presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República en el periodo 2016-2017. Se ocupó de temas normativos para las Elecciones Regionales y Municipales del 2018, pero se dejó de lado la continuidad de la reforma electoral.
Vicente Zeballos	Peruanos por el Cambio – Partido oficialista. En el año 2017 renunció a su bancada.	Congresista que impulsó la discusión y el debate de la reforma político electoral desde el predictamen trabajado por el grupo especializado dirigido por la congresista Patricia Donayre.

Es importante señalar, que se cursó invitaciones vía correo electrónico institucional a otros seis congresistas asociados al tema de la reforma política electoral previa a las Elecciones Generales del 2016, pero solo 4 accedieron a dar entrevistas. El tema de la reforma política electoral durante el periodo del 2012 al 2016 es un tema crucial porque

el ruido mediático, por primera vez, contribuye a colocar la discusión en la agenda política, pero de la mano de los organismos electorales y la sociedad civil, quienes se unieron para impulsar la importancia del tema. Aunque quedaron varias cosas pendientes, sí se logró reformar otras.

Los congresistas entrevistados habían seguido el tema y/o habían participado en ello, por lo que, desde mi perspectiva, tenían una valoración del rol desempeñado por el JNE en dicho momento de tanto protagonismo institucional. Asimismo, estos congresistas habían sido elegidos y ocupaban curules habiendo seguido las nuevas reglas electorales.

Un segundo grupo de interés entrevistado y que puede dar cuenta de la valoración y legitimidad institucional son los expertos en el tema electoral; es decir, personas que conocen el sector electoral porque llevan trabajando varios años y han participado en diferentes comicios. Se realizó 4 entrevistas según el siguiente cuadro:

Experto en material electoral	Organización y cargo que desempeña	Años de trabajo en el sector electoral
Piero Corvetto	Actual jefe de ONPE. La entrevista se realizó cuando era gerente del Reniec.	Más de 15 años
Percy Medina	Jefe de la misión Perú de IDEA Internacional	Más de 15 años
Gerardo Távara	Secretario General de Transparencia	Más de 15 años
Diethel Columbus	Asesor de la comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República	Más de 10 años

Finalmente, el tercer grupo de interés corresponde a los usuarios del servicio público brindado por la institución; es decir, los trámites que pueden los ciudadanos como afiliación o desafiliación de agrupaciones políticas, inscripción de partidos políticos, justificación y dispensas, temas relacionados con los procesos jurisdiccionales, entre otros.

Las percepciones sobre la calidad del servicio público brindado dependerán de la plataforma usada, como teléfono, página web, correo electrónico y la visita presencial. Para el objetivo de indagar niveles de satisfacción producidos por la forma de actuar de manera visible de trabajadores en la sede central, se aplicó una encuesta para valorar la atención presencial.

Se aplicaron 100 encuestas de tipo aleatorio simple; es decir, durante 3 días, personalmente, me presenté en la sala de espera de la institución para encuestar a quienes acudían y aceptaban llenar el cuestionario, el cual, indagaba sobre el tipo de atención, la eficiencia en el trámite y las percepciones generales sobre la institución.

Efectivamente, estas 100 encuestas constituyen una muestra pequeña pero sumado a la observación y recepción de opiniones mientras la aplicaba, se consiguió importante información que sirvió para contrastar los resultados de las encuestas de satisfacción del usuario realizadas cada 4 meses en la institución, material al cual también se tuvo acceso y es parte de esta tesis.

Con todo ello, se presenta el siguiente recorrido:

Sobre el contenido de cada capítulo

Esta tesis contiene 5 capítulos.

En el primer capítulo, referido al marco teórico, se advierte la carencia de un cuerpo teórico sobre las dinámicas y relacionamientos internos en las organizaciones públicas, por lo que se recurrió a las corrientes de pensamiento de los Estudios Organizacionales y el Nuevo Institucionalismo que, aunque no cuentan con una definición unívoca de “organización” e “institución”, permitieron construir un enfoque teórico para observar y dar cuenta de las especificidades del JNE como entidad pública electoral.

Se trata de un enfoque multidisciplinario, pues tanto los Estudios Organizacionales y el Nuevo Institucionalismo se convierten en las bases teóricas que generan una nueva manera de aplicar la teoría sistémica en las organizaciones públicas, recordando que la Teoría de los Sistemas nace en el espacio de la Biología, pero es la Escuela Conductista de la Psicología que empieza a aplicarla para estudiar algunos comportamientos en las

empresas fundamentalmente, dando como resultado la generación por el interés del estudio de la cultura corporativa, en beneficio de las estrategias en los negocios; es así, como los administradores también ingresan a la discusión del tema.

Sin embargo, el debate académico actual ha sumado a gestores públicos y comunicadores, pues la idea de comprender las dinámicas internas de una organización pública para poder plantear estrategias eficientes en términos de reconocimiento y valoración de la ciudadanía y todas las partes interesadas es el gran, y latente, reto, cuando menos entre los países en vías de desarrollo.

En el segundo capítulo, se trae a colación el viejo debate del reparto de funciones de las tres entidades del sistema electoral peruano, con la intención de distinguir las dimensiones, institucional y organizacional, las cuales suelen ser vistas como sinónimos, pero marca una particularidad esencial en el ámbito público.

Distinguir ambas dimensiones cimienta el abordaje de esta tesis, pues el JNE como organización sería capaz de interrelacionarse de manera asertiva con los actores de su entorno más inmediato, el sistema electoral, donde se podrían encontrar sus aliados estratégicos, con quienes puede y debe entablar un diálogo más fluido, no solo desde lo técnico electoral sino también desde lo asertivo, más aún, si se considera el gran impacto que produce el sistema electoral en el sistema político. Trabajar por el empoderamiento del sistema democrático desde la perspectiva organizacional significa tener más peso en los intercambios con otros actores como el Congreso de la República, por ejemplo, que también es parte del sistema electoral y político

En el tercer capítulo se da cuenta sobre las principales características de las relaciones internas en torno a la cultura organizacional, evidenciando en este caso particular, que son los mandos medios los focos de hábitos institucionales, además de quienes fortalecen el sistema de creencias laboral, a diferencia de otras organizaciones especialmente las de corte empresarial. Muchas veces se ha pretendido mirar a las instituciones públicas desde la perspectiva empresarial y no ha funcionado, quizá, aquí yace una explicación.

En el JNE, las relaciones internas son particulares no solo por la burocracia y sus tiempos sino fundamentalmente por la alta tasa de rotación del personal de toda la pirámide

jerárquica y, por supuesto, por la poca formación profesional que existe en el país, en materia electoral. Los trabajadores y funcionarios públicos, eternamente nuevos, resultan desinformados o poco comprometidos con lo que la institución significa o representa y eso se observa con claridad en los tiempos de cambio de gestión, que algunas veces coinciden con los tiempos de elecciones nacionales o regionales, épocas en las que la toma de decisiones resulta más ruidosa, generando percepciones opuestas a su propósito institucional.

Entendiendo un poco más sobre las características de los relacionamientos internos del sistema organizacional llamado JNE, el capítulo cuarto explica las principales características que se proyectan en las relaciones con el entorno; es decir, con los principales grupos de interés externos vinculados con el servicio público. En ese sentido, se advierte una visión fragmentada hacia la ciudadanía, pues la institución se enfrenta a la “satisfacción del ciudadano” con esfuerzos que miran solo las calidades de atención al usuario de las sedes limeñas en términos de trámites, dejando de lado dichas calidades cuando se trata de atender a los de las sedes en el interior del país, o peor aún, cuando se trata de las agrupaciones políticas, escudándose en el discurso técnico electoral.

Cabe recordar, que la teoría de los grupos de interés incorpora las múltiples dimensiones de los ciudadanos, a través de las cuales, se expresan los intereses de estos grupos. Vale decir, el JNE construye relacionamientos con los ciudadanos, reconociéndolos únicamente como usuarios de algún tipo de trámite, pero no invierte el mismo esfuerzo en la dimensión del ciudadano como militante de un partido, como candidato, como elector, como personero, etc.

Finalmente, el quinto y último capítulo contiene una propuesta que recoge todas las especificidades de la organización pública electoral y las incorpora al modelo de gestión post burocrático, que muchas instituciones públicas están adaptando, y que coloca en el centro los relacionamientos, intercambios, internos y externos, con la finalidad de contribuir en el fortalecimiento de la institucionalidad y de la legitimidad.

Dos dimensiones no integradas en la entidad pública

Capítulo 1: Marco teórico

“La eficiencia de las organizaciones puede determinar la calidad de vida y el equilibrio de la sociedad. A su vez, las relaciones interorganizacionales influyen directa e indirectamente en los niveles individual y social; por ejemplo, la disputa entre partidos políticos por llegar y mantenerse en el poder puede derivar en el mejoramiento de la eficacia de los servicios públicos. Así pues, las organizaciones tienen resultados tanto positivos como negativos para los individuos y la sociedad”.

Richard Hall (1996).

Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados

A lo largo de mi carrera como comunicadora he podido observar que estudiar a las organizaciones públicas responde esencialmente a la necesidad urgente de mejorarlas, entendiendo los grandes desafíos que plantea el contexto general de un país en vías de desarrollo como el Perú.

Desde el enfoque de la comunicación organizacional e incluso desde la psicología organizacional, campos que han penetrado con fuerza en la visión de la nueva gestión pública, se ha partido de la idea de que mejorar las organizaciones significa actuar en función de la consecución de objetivos, los cuales esencialmente están orientados al mercado, la eficiencia y la competitividad; es decir, se gestionan los procesos y las personas buscando la mayor rentabilidad. Con esta misma lógica se pretende observar y gestionar las organizaciones públicas y su entorno, restándole importancia al contexto social, político y económico que influye de manera distinta en los procesos de toma de decisiones de la entidad pública, donde la eficiencia podría responder más a conceptos como “diálogo”, “aceptación”, “equilibrio”, “permanencia” y “legitimidad”.

Al observar y participar en la gestión de algunas organizaciones públicas he sido testigo de la tendencia “moderna” que pretende adaptar conceptos que devienen del ámbito empresarial al sector público, colisionando de inmediato con todo lo que significa

“institucional” y produciendo una suerte de desorden expresado en procesos de toma de decisiones caóticos, ineficientes y poco comprensibles.

En ese sentido, y con regularidad, me he preguntado sobre las razones por las que las organizaciones públicas proyectan la sencilla idea de ser (y estar) siempre mal dirigidas o gestionadas, como si nadie fuera capaz de pensar y trabajar realmente por el bienestar de la ciudadanía. La desconfianza que impera frente a las instituciones pública es más que clara, y las debilidades u oportunidades de mejora también lo son. Se conoce la demanda de de los ciudadanos por obtener un mejor trato y atención, que implique amabilidad, menos tiempo invertido y más facilidades para el acceso, entre otras cosas que traen a colación temas pendientes como la descentralización, pero también está muy presente la percepción de la corrupción generalizada que prioriza objetivos particulares frente a las políticas públicas que requiere el país, lo que produce una clase de autoridades que no contribuye con el fortalecimiento de las instituciones; sin embargo, lo que no está para nada claro es el camino para salir del entrampamiento generado por instituciones débiles que sin la aceptación de la ciudadanía y demás actores sociales dificulta cada vez más el buen funcionamiento del sistema democrático. .

Pensando en ello, he podido trasladar estas inquietudes a amigos y conocidos expertos en gestión pública, con la intención de conocer los diferentes puntos de vista de quienes contribuyen en las decisiones de las organizaciones públicas y las respuestas brindadas se han orientado hacia diferentes aspectos como: la falta de recursos económicos, la necesidad de más normas para el control, la falta de pericia y/o interés sobre lo público, especialmente de parte de quienes toman decisiones, e incluso argumentos que señalan a una clase política viciada por características históricas e idiosincráticas; y seguramente hay mucho sentido en todas esas explicaciones.

Pese a ello, lo cierto es que la debilidad de las organizaciones públicas deteriora el sistema democrático que, aunque imperfecto, es lo mejor sistema político de todos los que se conoce, razón esencial para la presentación de esta investigación que se ubica en el estudio de los efectos producidos en el Jurado Nacional de Elecciones, ente rector del sistema electoral, base jurisdiccional del sistema democrático, durante el periodo del año 2015 (tercer año de gestión del periodo del presidente del pleno de JNE Francisco Távora Córdova) al año 2018 (segundo año de gestión del presidente del pleno del JNE Víctor

Ticona Postigo); es decir, durante la transición de gestiones, con la intención de observar los cambios organizacionales producidos principalmente por factores endógenos y cómo éstos están fundamentalmente constreñidos por lo institucional.

La investigación pretende agregar una entrada más en el análisis, que permita observar a la entidad pública como una unidad organizacional, que más que la suma de sus miembros es el resultado de todas las dinámicas que se dan entre ellos, producto de la sinergia, lo que significa dejar de lado la visión fragmentada y especializada en lo público administrativo. Sin embargo, esta unidad organizacional se caracteriza por intermediar entre el Estado y la ciudadanía, particularidad intrínseca e indisoluble que suma también lo institucional.

En ese sentido se presenta el siguiente enfoque teórico multidisciplinar necesario para comprender la evolución de los conceptos que en la actualidad pretenden ser incorporados en la gestión de las organizaciones públicas. Se trata de un gran esfuerzo por reconstruir y delimitar el camino seguido por la administración pública, la comunicación corporativa e incluso el marketing público, cuyos cuerpos teóricos resultan insuficientes para observar los sistemas organizacionales públicos.

Por eso, el presente marco teórico se sirve de la corriente teórica de los estudios organizacionales para adentrarse en las diferentes maneras de observar y entender una organización. Cabe destacar, que los estudios organizacionales carecen de un cuerpo teórico propio, su principal esfuerzo es el de organizar las bases del tema organizacional desarrollado por la sociología, la administración y la psicología.

Asimismo, se toma la corriente del nuevo institucionalismo, la cual pone en el centro el esfuerzo por definir lo institucional, reflexionando sobre los aportes al tema desde la sociología, la política, la comunicación política y la historia, principalmente. Cabe señalar, que en muchas ocasiones los estudios organizacionales y el nuevo institucionalismo parecen mezclarse, lo cual resulta natural en el entendimiento de una organización pública.

La característica más importante que posee una organización pública¹ es la convivencia e interrelación entre ambos ámbitos, lo organizacional y lo institucional, se producen y se reproducen mutuamente, incluso, a veces, los límites entre ambos son difusos, especialmente en la práctica. Soy testigo de que en la visión de los gestores públicos se prioriza lo organizacional, restándole importancia a lo institucional como si ello no necesitase seguir siendo construido, o peor aún, como si fuera algo hecho por defecto, inalterable.

1. Los estudios organizacionales

Según la corriente de los estudios organizacionales, que todavía carece de una definición unívoca de la organización, se da cuenta de lo organizacional enfatizando en los relacionamientos que se dan entre un conjunto de personas inmersas en una pirámide jerárquica, con objetivos en común, y que en función de esos objetivos construye una dinámica más o menos flexible para sobrevivir en un determinado contexto, también cambiante. A diferencia de lo institucional, que corresponde al marco normativo que define e identifica a la organización, estableciendo formas, procesos y relacionamientos correctos y formales, donde lo más importante es lo que representa la institución para todos los interesados y/o afectados, según la corriente del nuevo institucionalismo.

La entidad pública para el presente estudio es una organización, un conjunto de interacciones, y también una institución, lo que representan dichas interacciones. En esa línea, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) presenta una gran distancia entre “el deber ser” expresado en las normas institucionales y “lo que se es concretamente al actuar” expresado en las interacciones de los trabajadores y funcionarios públicos, entre ellos mismos y en relación con los actores externos a la entidad, como si se tratase de dos caminos paralelos, el declarativo y el de los comportamientos cotidianos, que en pocas ocasiones coinciden, y que precisamente esa falta de coincidencia proyecta una imagen, cuando menos, incoherente. Por ejemplo, en el JNE la gran mayoría de miembros conocen los valores democráticos y están de acuerdo sobre su importancia para el sistema democrático del país, pero en lo cotidiano se desarrollan interacciones autoritarias y hasta

¹ Las organizaciones privadas y las organizaciones sin fines de lucro (o del tercer sector) poseen una dimensión institucional ligada principalmente a la lógica de mercado; es decir, un conjunto de definiciones pensadas para diferenciarse y competir, a diferencia de la organización pública, en donde lo institucional representa algo para todos los ciudadanos, y no solo para los clientes, usuarios, trabajadores, entre otros grupos de interés presentes en la lógica mercantilista.

en contra de la norma, entre los niveles jerárquicos, proyectando decisiones y acciones hacia el ciudadano y los partidos políticos, que se perciben como parciales y subjetivas.

Uno de los primeros aspectos teóricos a definir para este estudio corresponde a las dimensiones a través de las cuales se observará al JNE, ¿se trata fundamentalmente de una institución?, ¿es una organización que afecta y a su vez es afectada por el contexto más allá de lo normativo? Estas preguntas resultan importantes porque a lo largo de mi carrera como especialista en comunicación empresarial he aplicado diferentes modelos de gestión comunicacional que buscan la eficiencia, rentabilidad en el sentido sumo, de las organizaciones. Sin embargo, frente al mejoramiento de las organizaciones públicas en términos de gestión de relacionamientos con los grupos de interés internos y externos, que buscan en esencia la legitimación institucional, surge el principal reto: ¿Cómo gestionar eficientemente una entidad estatal, con capacidad de construir legitimidad de manera sostenida en el tiempo si las dimensiones “organización” e “institución” como punto de partida para el reconocimiento de especificidades resultan poco claras y a veces se tornan difíciles de integrar a los procesos de toma de decisiones que contribuyen al buen desempeño de la labor pública?

Para responder a la pregunta planteada se tomará la teoría general de los sistemas de Ludwing Von Bertalanffy (1969) y su aplicación al análisis de las organizaciones realizado por Daniel Katz y Robert Kahn (1986); es decir, la forma de entender y explicar la dinámica del JNE en tiempos de cambio de gestión es observándolo como un sistema abierto, complejo, adaptativo y no lineal, reconociendo las particularidades del subsistema cultural organizacional producidas por el peso del marco normativo, para lo cual se tomará la teoría del nuevo institucionalismo en el análisis organizacional de Paul DiMaggio y Walter W. Powell (1991), y se dará cuenta de los efectos que produce la dimensión institucional en los procesos de toma de decisiones/ acciones y la proyección de legitimidad.

Con base en ello, se usará la teoría de la cultura empresarial de Edgar Shein (1986), cuya introducción en la visión de la gestión pública representa uno de los principales esfuerzos de mejora, para explicar y visibilizar las principales especificidades de su aplicación en el JNE como entidad pública electoral. Cabe destacar, que la presente investigación se enfocará en un momento de cambio de gestión porque al generarse una ruptura de la

normalidad, desequilibrio, se produce cierta incertidumbre y confusión que permite observar mejor el sistema de creencias y comportamientos de los miembros, como si se me permitiese entrar entre bastidores para observar.

1.1. El enfoque sistémico de la organización

1.1.1. Antecedentes

Sin dudar, para estudiar las características de la gestión de cualquier organización, pública, privada o sin fines de lucro, habría que recurrir al cuerpo teórico de la administración (*management*), disciplina que se ha caracterizado por su pragmatismo y carencia epistemológica. Por ello, el acercamiento al campo de los estudios organizacionales permite tomar de la Teoría de la Organización un conjunto de definiciones y aportes que podrían contribuir en “la reflexión sistémica del fenómeno organizacional y sus bases teóricas metodológicas derivadas de la lectura crítica de la teoría” (Ibarra y Montaña, 1992, p. 9).

Para aclarar el fenómeno organizacional se requiere de la administración, pero al ser insuficiente surge la Teoría de la Organización, la cual, pese a que carece de una definición unívoca, principal crítica, ha logrado el surgimiento de diversas teorías, aceptadas o no, dándole actualidad y relevancia al debate sobre lo organizacional. Sin embargo, es preciso recordar que ambas, administración y teoría de la organización, tienen un “nexo hereditario” que corresponde a la “división detallada del trabajo al interior de las tareas de ejecución”; es decir, la especialización de Frederick Taylor que originó a nivel organizativo una “mayor calificación de los trabajadores”, “fragmentación del proceso laboral” y “sistemas jerárquicos lineales y estrechos”; asimismo, en el nivel administrativo “se elaboró un conjunto de técnicas que intentaban optimizar la función de la producción, bajo la consigna “*one best way*”, aunque luego los caminos seguidos por la investigación sobre lo organizacional y lo administrativo se fueran separando (Medina, 2007, p. 10).

Cabe destacar, que Medina explica en su texto que la administración es una disciplina discriminada en las ciencias sociales por su pragmatismo y los estudios organizacionales constituyen otra disciplina, pero poco conocida, lo que hasta la actualidad significa el arrastre de un conjunto de dificultades para entender a las organizaciones, tema

tremendamente relevante si se considera que el ser humano transita toda su vida por organizaciones.

En ese sentido, y en torno a la Teoría de la Organización, surge la Teoría Sistémica aplicada al estudio de las organizaciones que recoge, de un lado, los aportes de la Escuela Clásica de la Administración y de otro, la contribución de la Escuela de la Relaciones Humanas o conductistas; por ello, se explicará los principales antecedentes y evolución que dieron lugar a la equiparación de las organizaciones con los sistemas vivos y que sin lugar a dudas ha permitido entender mejor las dinámicas organizacionales.

La Teoría de la Administración Científica (taylorismo/ fordismo) representa el punto de partida de la Teoría de la Organización porque da cuenta de los primeros esfuerzos por tener un método de estudio para el trabajo, aunque la intención era mejorar las formas en que se realizaban las diferentes tareas que integraban cada proceso de trabajo.

La administración científica no representa una corriente teórica que explique a la organización, más bien es un esfuerzo por establecer –a través de una serie de técnicas– la mejor forma de realizar una tarea (Taylor, 1961). Sin embargo, sin ella resulta difícil concebir el desarrollo histórico de la Teoría de la Organización, ya que el movimiento de las Relaciones Humanas –en tanto primer intento de teorización de la organización–, es en cierta medida una continuación de la administración científica. (De la Rosa, 2019, p. 17)

Sin lugar a dudas, la administración científica con el taylorismo y el fordismo generaron la especialización en el trabajo y ello significó un conjunto de cambios en diferentes niveles, por ejemplo, la sustracción del “saber hacer” al obrero², el foco en la eficiencia

² De la Rosa se refiere a la sustracción del saber del obrero debido a la especialización del trabajo de la siguiente manera: “Es en estas condiciones de cambio donde el orden del saber y del poder en el taller han cambiado (a favor del capital), que el cronómetro libera un espacio nuevo para dicha acumulación de capital y producción en masa” (De la Rosa, 2019, p. 20).

y la productividad que producen una organización que racionaliza deshumanizando a los obreros, todo ello en beneficio de la producción en masa (De la Rosa, 2019, p. 20).

Un giro aparece entre 1920 y 1966 con la llamada “Teoría de las Relaciones Humanas” (Mayo, 1920; Follet, Maslow, 1954; Herzberg, 1966; McGregor, 1957) que surge accidentalmente mientras se buscaba más formas de hacer más eficientes los niveles productivos con diferentes técnicas; es decir, emerge “el aspecto humano sicosocial del individuo dentro de la organización”. De la Rosa lo explica de la siguiente manera:

Interesados en cuestiones de eficiencia, ‘descubren’, sin ser ese su objetivo inicial, que más que los factores ambientales, son los factores sicosociales los que pueden aumentar la eficiencia de las organizaciones; de esta forma los investigadores cambiaron su visión hacia el aspecto humano dentro la organización, dando paso a los primeros desarrollos teóricos sobre las organizaciones. (De la Rosa, 2019, p. 21)

Cabe destacar cuatro aspectos importantes en términos de aportes de la mencionada teoría: El primero se refiere a la introducción de “la variable hombre”³ en el estudio del fenómeno organizacional, el segundo al “nuevo papel del administrador en tanto élite que debe ser capaz de equilibrar el desfase entre el avance técnico y la inestabilidad social provocada por el taylorismo/fordismo”, el tercero “subraya la importancia del grupo para la eficiencia organizacional” y el último la introducción del “análisis de la organización como sistema (autorregulado) sociotécnico”, resaltando “la noción de organización como sistema que no se adecua al ambiente, sino que lo incluye”⁴ (De la Rosa, 2019, p. 21). Así, se empieza a gestar la Teoría de la Organización, la cual se institucionalizará con las siguientes corrientes y escuelas.

³ “La variable hombre en tanto ser psico-social, deseoso de hablar y ser escuchado” (De la Rosa, 2019, p. 20).

⁴ La noción de la organización como sistema psicosocial desde el enfoque de la Escuela de las Relaciones Humanas incluyen al ambiente, puesto que más adelante con la Teoría Sistémica aplicada a las organizaciones se mirará al entorno como un conjunto de elementos y condiciones frente a los cuales la organización busca sobrevivir y adaptarse.

Es importante mencionar, que en la década siguiente (1970) se retomó el tema de las relaciones humanas con la Teoría de las Nuevas Relaciones Humanas, la cual, plantea un nuevo acercamiento al hombre, “pero esta vez no a través de la ‘satisfacción’ sino de la ‘motivación’” (De la Rosa, 2019, p. 24). Se trata de establecer un balance entre las necesidades humanas y los requerimientos organizacionales; es decir, el hombre no necesita (únicamente) “factores higiénicos”, necesita “factores motivacionales”, según lo postulado en 1966 por Herzberg (Manso, 2002, p. 81).

1.1.2. La organización como sistema

En 1956 se hicieron famosos los trabajos del biólogo alemán Ludwing Von Bertalanffy, creador de la Teoría General de los Sistemas, la cual permitió salir de “la idea reduccionista de que el todo no es más que la suma de sus partes”, surgiendo dos escuelas en el campo de la administración: la Escuela de la Teoría de Sistemas aplicada a las organizaciones, basada en la idea de que éstas son “sistemas abiertos” que afectan y son afectados por el contexto y además están constituidos o forman parte de otros sistemas con los cuales se interrelacionan; y la Escuela de la Teoría Matemática o Cuantitativa, la cual, “utiliza la teoría de la decisión y la investigación de operaciones” (Rivas, 2009, p. 16).

A partir de esta base los investigadores Daniel Katz y Robert Kahn desarrollaron un modelo de organización más amplio y complejo instando a la Teoría de la Organización a liberarse de “las restricciones y limitaciones de los enfoques previos” (Katz y Kahn, 1986, pp. 23-38).

Según este modelo, la organización puede ser estudiada como un sistema abierto que presenta las siguientes características:

Primero, las interrelaciones y la interdependencia de los componentes (objetos, atributos, acontecimientos, etc.) definen un sistema. De hecho, en mi opinión ese es el tremendo aporte de la teoría sistémica a las organizaciones, lo que significa dejar de entenderla de manera fragmentada, la organización como sistema no solo integra sus partes, estructura y diseño, sino también los relacionamientos y los vínculos que es capaz de construir.

Segundo, los sistemas sí buscan alcanzar objetivos, pero éstos están en función de las interacciones conjuntas; es decir, el objetivo principal es llegar al equilibrio⁵, y no dentro de la lógica del crecimiento constante o conquista de más espacio en el ambiente o contexto.

Tercero, la unidad sistémica funciona a partir de ciclos de eventos que se repiten: importación – transformación - exportación; es decir, existe una primera fase de “importación” (entradas), la organización recibe insumos del ambiente y necesita provisiones renovadas de energía de otras organizaciones, o de personas, o del medio ambiente; la siguiente fase corresponde a la “transformación” (procesamiento), la organización procesa y transforma sus insumos en productos acabados, mano de obra, servicios, etc.; y finalmente, la fase de “exportación” (salida), de ciertos productos hacia el ambiente. Existe un constante intercambio/relación con el ambiente o contexto.

Cuarto, la denominada “entropía negativa”, puesto que los sistemas abiertos necesitan el movimiento para obtener la energía y mantener la estructura organizacional. También reciben “información como insumo” como parte de la interrelación entre la estructura y el medio ambiente, que sumado al “estado de equilibrio y homeostasis dinámica”; es decir, un intercambio de energía que persigue la autorregulación (equilibrio), constituyen parte de las bases para el estudio de las organizaciones desde el enfoque comunicacional, en el marco de la corriente teórica de la “visión estratégica, holística y polivalente del Dircom” (Costa, 1995), la cual está muy presente en la nueva gestión corporativa y pública.

Quinto, la jerarquía en los sistemas alude a la complejidad, puesto que están formados por subsistemas más pequeños; es decir, sistemas dentro de otros. De hecho, Katz, D. y Kahn, R. destacan tres subsistemas: el sicosocial, marcado por la dinámica de grupo, las

⁵ La Teoría Sistémica aplicada a las organizaciones, según el modelo de Katz y Kahn, sostiene que la organización busca el equilibrio, haciendo referencia a la búsqueda de la supervivencia, no necesariamente se enfoca en crecer o ganar mayor terreno; es decir, el equilibrio es un estado estático en tanto se asegura la continuidad; en ese sentido, los objetivos esencialmente están vinculados con la idea de adaptarse para sobrevivir. Sin embargo, esta idea será enriquecida con la noción de equilibrio concebida por la Teoría de los Sistemas Alejados del Equilibrio, de Ilya Prigogine (1995), la cual concibe a la organización siempre en un estado dinámico, en movimiento, interrelacionándose constantemente con el entorno que es cambiante y que exige aprendizaje de parte del sistema, incluso cuando ya ha alcanzado objetivos.

interacciones, los comportamientos, las relaciones de influencia y poder; el técnico, que se refiere a los conocimientos necesarios para el desarrollo de las tareas y cumplimiento de funciones, y el administrativo, relacionado con los planes de integración, estrategia y operación en el marco de la estructura y los procesos de control.

Cabe destacar, que el modelo de Katz y Khan también presenta a las organizaciones como un tipo de sistema social cuyo fundamento corresponde a “las actividades estandarizadas (repetidas, duraderas y relacionadas en espacio y tiempo) de una cantidad de individuos”.

En esta línea se puede mencionar, que las organizaciones como sistemas sociales abiertos no tiene límites en amplitud, necesitan insumos de producción y de mantenimiento, son imperfectos, pues se afirman en actitudes, percepciones, creencias, motivaciones, hábitos y expectativas de los seres humanos, lo que significa que requieren de mecanismos de control para reducir la variabilidad e inestabilidad de las acciones humanas, por lo que se puede decir que son parcialmente inclusivas porque utilizarán solo los conocimientos y habilidades de las personas que le son importantes (Katz y Kahn, 1986).

Alrededor de la organización como sistema social se empezarán a gestar dos conceptos recurrentes en la actualidad cuando se estudia a las organizaciones desde el *management* y la comunicación corporativa: “cultura” y “clima” organizacionales, los cuales corresponden al reflejo de las normas y valores del sistema formal; así como, las disputas internas y externas, el ejercicio de la autoridad dentro del sistema y la transmisión de todo ello a los nuevos miembros del grupo, aspectos también abordados por el modelo sistémico.

Otras características son: “la diferenciación” asentada en la multiplicación de funciones y roles a nivel interno, “la equifinalidad” que alude al hecho de llegar al mismo estado final a través de distintos caminos y partiendo de diferentes condiciones, y “los límites o fronteras”, barreras entre el sistema y el ambiente (Katz y Kahn, 1986).

1.1.3. Evolución del enfoque sistémico organizacional

Existe un conjunto de teorías relativamente nuevas de los estudios organizacionales que han enriquecido a la Teoría de la Organización desde el enfoque sistémico, dejándola de ver como “un espacio ordenado, armónico, monolítico, funcional, transparente,

homogéneo y con fronteras bien definidas” (Montaño, 2001, p. 108); es decir, hoy la organización es:

Un espacio multidimensional, donde se cruzan lógicas de acción distintas – técnica, económica, política, emotiva, cultural, etcétera–, en la cual intervienen múltiples actores, con intereses propios que hacen del conflicto y el poder, ingredientes básicos de su funcionamiento; construida sobre diversas estructuras y representando múltiples proyectos, difícilmente dissociables del resto de las demás construcciones sociales que conforman la vida cotidiana. (Montaño, 2001, pp. 108-109)

En este sentido, un aporte interesante para el presente estudio deviene de la Teoría de los Sistemas Alejados del Equilibrio, como resultado de la adaptación de las conductas de las leyes de la termodinámica del físico Ilya Prigogine (1965) al ámbito de las organizaciones basándose en tres ideas, la primera que sostiene que “las organizaciones son sistemas abiertos alejados del equilibrio”⁶; es decir, son fundamentalmente dinámicos incluso cuando ya alcanzaron los objetivos planteados, por ello están buscando más, que la autorregulación del modelo sistémico de Katz y Kahn, puesto que para desarrollarse “requieren de un doble proceso: adaptación y autoorganización”, lo cual implica un constante aprendizaje y cambio (dinamismo y movimiento) y “la complejidad de muchos de los procesos psicosociales que se estudian dentro de la organización puede obedecer a causas muy sencillas” (Rivas, 2009, p. 24).

Para Prigogine un factor importante de estos sistemas alejados del equilibrio es el tiempo. Cabe destacar, que la complejidad “supone la ausencia de equilibrio o, lo que es equivalente, el reconocimiento del carácter inestable o dinámico del equilibrio” (Rivas, 2009, p. 24).

⁶ Esta teoría propone fundamentalmente que las organizaciones son dinámicas en esencia y el equilibrio puede ser una visión de búsqueda eterna, pero que no encontrará debido a la característica de cambio constante del entorno, frente al cual el sistema debe aprender ilimitadamente y por lo tanto cambiar para sobrevivir.

En esa línea se suma el aporte de una de las teorías muy usadas para estudiar a las empresas en la actualidad, y que profundiza aún más en la capacidad de adaptación de los sistemas, la Teoría de los Sistemas Complejos Adaptativos aplicada al estudio de las organizaciones (Kauffman, 1995), la cual sostiene que la complejidad de estos sistemas puede ser decreciente, de ser así no hay mayor dificultad, pero también puede ser creciente y aunque hay muchas explicaciones al respecto, el padre de los sistemas complejos adaptativos, el estadounidense John Holland (filósofo e ingeniero), sostiene que estos sistemas “se encuentran compuestos por agentes en interacción descritos en términos de reglas que cambian (se adaptan) en la medida en que el sistema acumula experiencia”; es decir, el enfoque para observar y entender a las organizaciones suma la característica de “complejidad” porque son capaces de aprender de los errores, reinventarse y sobrevivir a entornos (contextos) difíciles, hostiles.

La coherencia y la persistencia de las organizaciones como sistemas complejos adaptativos dependen de “las múltiples interacciones entre las partes, de la agregación de los diversos elementos, y de la capacidad de adaptación o aprendizaje”. Es importante destacar, que estos sistemas se caracterizan por comportamientos “no lineales” y “sistemas de *feedback*” (Bohórquez, 2013, p. 259).

Holland (1995) sostiene que existe una “imposibilidad de predecir y controlar el futuro en la organización y eso hace necesario encontrar nuevas formas que faciliten su comprensión y desarrollo” ya que los comportamientos empresariales no son el resultado únicamente de la intención de sus miembros, pues como sistemas complejos son sensibles a “las innovaciones, eventos al azar o propios del ambiente”; es decir, sus patrones de comportamiento surgen “sin intencionalidad”.

Tres investigadores (Stacy, 1995; Anderson, 1999 y Mitleton, 2003) han coincidido con Holland en que las organizaciones empresariales vistas desde este enfoque presentan: “emergencia” porque existen permanentes novedades como resultado de las interacciones entre los agentes, quienes hacen imposible la predicción de los estados futuros; “autoorganización”, pues como sistema abierto que intercambia energía e información con el entorno posee mecanismos que impulsan el surgimiento de un nuevo orden, producto de los esfuerzos para adaptarse; y “evolución”, procesos de transformación (Bohórquez, 2013, pp. 260-263).

Bohórquez (2013) en su investigación sobre la teoría de los sistemas complejos aplicada a las gestión administrativa empresarial esclarece algunas conclusiones útiles para el enfoque de la presente investigación: primero, las organizaciones empresariales como sistemas complejos tienen comportamientos que “se explican más por las interacciones de los agentes” (los agentes son partes del sistema) y “las interacciones facilitan la aparición de condiciones novedosas que son absorbidas por el sistema promoviendo la evolución”. Asimismo, en una de sus conclusiones sostiene que “la búsqueda de “estabilidad” (equilibrios) de estos sistemas resulta “irrelevante” dado que “reduce los niveles de creatividad e innovación, al igual que limita la capacidad de respuesta a las condiciones cambiantes del entorno”.

1.2. Entidad pública: un espacio de dominación y poder

Sin lugar a duda, la observación de la gestión de una organización pública y las dinámicas que se desarrollan en ella devienen de una visión integral de la estructura, diseño, interacciones y vínculos, internos y con el ambiente. Sin embargo, a diferencia de otras organizaciones, la pública (estatal) responde a un conjunto de decisiones inmerso en una pirámide jerárquica en constante movimiento y relevos, especialmente de los niveles más altos (como parte de los mecanismos de control que aseguran el buen uso de los recursos públicos), frente a un entorno marcado por el discurso político⁷ y sus vaivenes, donde las relaciones de poder cobran mucha relevancia en los aspectos de adaptación y autoorganización del sistema, complejizando aún más las dinámicas internas y externas.

Es por ello, que parte del presente enfoque teórico incluye también la aproximación a los conceptos de “relaciones de poder”, “toma de decisiones” y “discurso político”.

1.2.1. El concepto “dominación” y las relaciones de poder

Max Weber, uno de los padres de la sociología, con su Teoría de la Dominación trató de establecer las condiciones en las que la persona que detenta el poder justifica su

⁷ La gestión pública como campo de estudio entiende que la política construye un conjunto de discursos de los diferentes grupos que pugnan por el poder y que son muchas veces estos discurso políticos los que orientan los objetivos de las instituciones públicas, según la gestión de turno, por lo que incorpora la visión de la comunicación política o también llamada comunicación de gobierno, con la intención de generar un discurso institucional/organizacional coherente, sostenible en el tiempo y a manera de contrapeso, yendo más allá del cortoplacismo.

legitimidad y las formas en que los sujetos sobre los que se ejerce el poder se someten a él.

Considerando ello, es pertinente recordar los tres principios de legitimación que corresponden a los muy estudiados tipos de dominación planteados por Weber: Primero, la dominación tradicional que legitima el poder del jefe basándose en el estatus heredado, genera organizaciones administrativas de tipo patrimonial o feudal, en las cuales los "funcionarios" poseen fuertes vínculos con el jefe; segundo, la dominación carismática, justificada por las características carismáticas del líder y aceptada por los dominados, si primara este tipo de relación de poder en una organización administrativa, ésta se tornaría "inestable" e "indeterminada"; y en tercer lugar, la dominación legal que se asienta en la ley (texto escrito) como principio legitimador, en función de su "racionalidad" y es independiente del líder o jefe que las haga cumplir (Weber, 1924/1947). Cabe señalar, que estos tres principios se dan de manera simultánea en las organizaciones y dependerá de las características de cada organización la primacía o distinción de uno o de otros.

Efectivamente, para Weber no es suficiente con la legitimación del poder, es preciso un cierto grado de organización administrativa que permita el ejercicio del poder; es decir, la administración soporta dicho poder y al reproducir las relaciones, lo legitima.

Por ello, en la Teoría Burocrática de Weber (1924), basada en la obra *The Theory of Social and Economic Organization*, se sostiene que la organización más eficaz es aquella que se parece a una máquina, por lo tanto, las reglas, controles y jerarquías producen un modelo de gestión basado en la burocracia; es decir en la dominación racional legal.

Entonces, la racionalidad burocrática es formal, instrumental. Cabe destacar, que Weber estaba pensando en un arquetipo, un modelo ideal de organización "racional" y "eficiente" que puede controlar todo aquello que le permita su supervivencia.

Los rasgos distintivos de esta organización burocrática son por un lado "las relaciones impersonales" entre los trabajadores de todos los niveles jerárquicos, además estas relaciones están "regidas por criterios formales", es decir, que cada persona actúa de acuerdo a lo que le exige su puesto y no sobre la base de la amistad, la relación familiar, la pertenencia a una etnia, religión, raza, o "compadrazgo". Asimismo, la "división del

trabajo y la especialización son requisitos del funcionamiento eficaz”, pues cada puesto tiene definidas sus tareas y las responsabilidades son acordes a ellas (Rivas, 2009, p. 14).

El sistema de control de la administración burocrática se basa en las características de la autoridad legal. Se establece reglas abstractas intencionalmente, la autoridad ocupa un cargo cuyas funciones, prerrogativas, derechos y obligaciones están delimitadas y por la razón de su cargo, detenta el poder; asimismo, quien obedece lo hace únicamente a "la ley", a los preceptos legales, no a las voluntades individuales de los jefes.

La organización de los cargos sigue el principio jerárquico de modo que cada cargo está bajo el control y supervisión de un superior, y cada funcionario o trabajador es responsable de las decisiones y acciones, propias y de las personas que tiene a su cargo. Naturalmente, existen diversas críticas sobre el modelo weberiano como “las disfunciones burocráticas”, “círculos viciosos”, “desplazamiento de medios” y “funciones latentes”; de hecho en la década de 1960 aparece Michael Crozier, referente de la sociología de las organizaciones, quien bajo la misma orientación metodológica de estudio de caso profundiza en el análisis burocrático destacando el carácter estratégico de los actores y llegando a definir a la organización burocrática como aquella que “no se corrige en función de sus propios errores o, en otras palabras, como un conjunto relativamente estable de círculos viciosos” (Crozier , 1974, pp. 70-79); es decir, se trata de “una forma de organización con capacidad para adecuarse a sí misma pero con incapacidad para adecuarse a su ambiente” (De la Rosa, 2019).

1.2.2. La Escuela del Comportamiento y la toma de decisiones

El mayor representante es Herbert Simon (Nobel de Economía, 1978), quien cree que lo más importante para administrar una organización es el proceso de toma de decisiones, por lo que lo convierte en una unidad de análisis de la organización. En este sentido, se destacan dos aportes valiosos: el primero es “la distinción entre decisiones programadas y no programadas” puesto que coloca a la organización como “una estructura de decisiones”, pues para Simon todos los integrantes toman decisiones independientemente del nivel jerárquico, “las decisiones programadas son las que guían el actuar cotidiano de la organización, pero son las decisiones no programadas las que dirigen el rumbo de la organización”; y el segundo, la decisión permite explicar las dinámicas de la organización, esto es, “la organización ofrece al individuo a cambio de su participación,

pagos colaterales o alicientes, que el individuo percibe como recompensas por su participación”; por lo tanto, las dinámicas de supervivencia de la organización resultan de “la decisión de participar o no en la organización” (De la Rosa, 2019, p. 23).

Sin lugar a duda, entender la toma de decisiones significó para Simon salir de los supuestos del conocimiento perfecto de alternativas y consecuencias, valorándolo como un proceso que se desarrolla bajo condiciones de conocimiento imperfecto de alternativas y consecuencias; es decir, fue más allá de “la racionalidad limitada”, lo que significó una ruptura con la noción “positivista”.

Cabe destacar también, el aporte de James March, quien observó que las decisiones en el ámbito organizacional se enfrentan a “circunstancias de incertidumbre y ambigüedad”. “La organización no sólo es un sistema decisorio, sino un conjunto de coaliciones políticas luchando por el poder” (March, 1989). Considerando ello, el presente estudio de caso describirá algunos aspectos vinculados con la toma de decisiones en los diferentes niveles jerárquicos del JNE y se ensayará una crítica sobre la desconexión de dicho proceso con las exigencias del entorno y del contexto, haciendo difícil la proyección de legitimidad organizacional.

1.2.3. El discurso político de los grupos de interés

La teoría de los grupos de interés o partes interesada (*stakeholders*) del estadounidense Edward Freeman (1984) sostiene que las empresas se relacionan con una serie de actores y que éstos tienen “intereses genuinos” respecto de la empresa, pudiendo corresponder a necesidades, expectativas y/o aspiraciones.

Se considera grupos de interés a los trabajadores, los clientes, consumidores, usuarios, proveedores, accionistas, seguidores, etc. Sin embargo, la organización como sistema genera interacciones (relaciones) con sus múltiples grupos de interés, estas interacciones pueden pasar del conflicto al acuerdo, y viceversa, siempre están en movimiento constante, por lo que el discurso político de los diferentes actores y organizaciones del entorno (contexto público) obligan a la organización a gestionar dichos relacionamientos.

En ese sentido, Rivas recuerda lo que el sociólogo Philip Selznick planteaba: “las organizaciones son fuentes constantes de intereses de grupo, que se encuentran

permanentemente en conflicto. Sin embargo, este conflicto, bien administrado, puede resultar funcional y positivo” (Rivas, 2009, p. 17). A partir de ello, y tomando como base el pensamiento del comunicador Michael Ritter, quien sostiene que “las empresas que están construyendo reconocimiento entre los múltiples grupos de interés son aquellas que están gestionando eficientemente su discurso político organizacional” (Ritter, 2013, pp. 33-48), se desprende que relacionarse con las partes interesadas requiere de un intercambio que va más allá de lo comercial (productos o servicios), es decir, se orienta hacia todo aquello que responde a la identidad organizacional, el propósito, el compromiso, la transparencia, etc., todo lo que corresponde a un tipo de comunicación que da cuenta de la postura política existencial de la organización, de ninguna manera de lo ideológico (por lo menos no oficialmente).

Para Ritter (2013) y también para Costa (2009), ambos teóricos del campo de la comunicación corporativa, las organizaciones privadas cumplen objetivos comerciales relacionándose de manera asertiva con los grupos de interés y ello significa convencerlos no solo de las bondades de sus productos y servicios sino también de su contribución al mundo, generando corrientes de opinión pública positiva o negativa sobre el involucramiento de la organización con temas sociales, especialmente aquellos que parecen más urgentes; es decir, las empresas están obligadas y hacen comunicación política para convencer a sus grupos de interés.

En este sentido, resulta obvio que la dimensión institucional en las organizaciones privadas, incluyendo a las que no tienen fines de lucro, es poco desarrollada porque no se necesita más, aunque eso está cambiando⁸, por lo menos desde el enfoque del *management* y la comunicación corporativa. Esto resulta importante para el presente trabajo porque marca una gran distancia entre las especificidades de la organización privada y la pública, puesto que esta última necesitará “significar” (representar) algo para la sociedad porque esta sociedad también necesita dicha significación, abriéndose paso entre los conflictos y acuerdos generados por las diferentes partes interesadas.

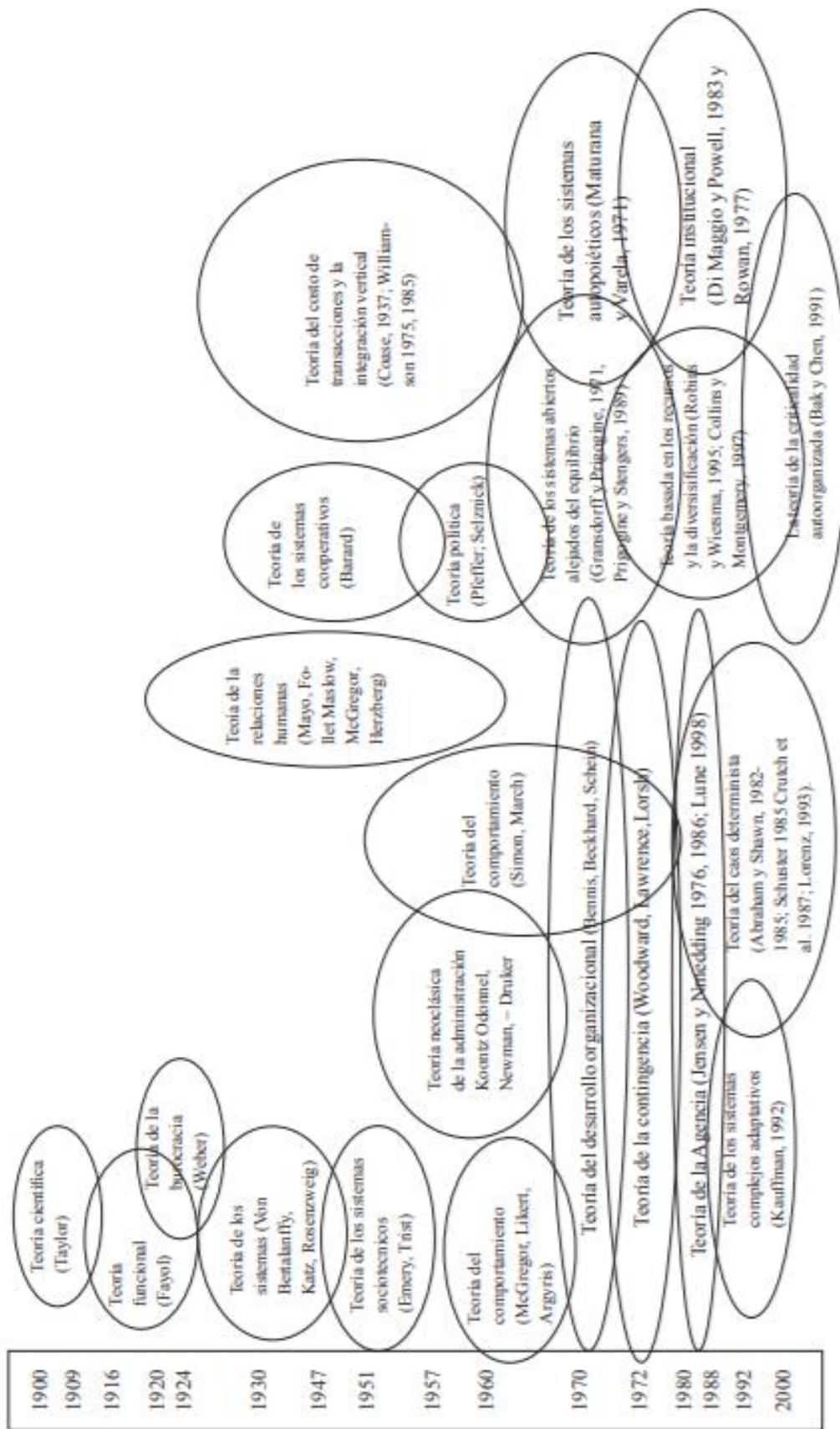
⁸ En el nuevo milenio, considerando la proliferación de las redes sociales, el entorno web 2.0 y sus efectos en los hábitos de las personas, las organizaciones privadas competitivas requieren comunicar mayor contenido de manera constante, aunque ese contenido no sea necesariamente relevante para la sociedad.

Desde la visión comunicacional del modelo de gestión empresarial, modelo que se busca adaptar a la gestión de organizaciones públicas como el JNE, se puede observar con mayor claridad los intereses muchas veces contrapuestos de los grupos de interés, y ello constituye un difícil reto para la adaptación y aprendizaje del sistema organizacional.

De hecho, para la teoría política “las variables como el poder, la administración del conflicto y las tensiones políticas y sociales son elementos del entorno”, entonces los gestores públicos deben concentrarse “en la gestión del conflicto y la negociación” puesto que existe una relación de dependencia entre la organización y el contexto, por lo que puede “adaptarse o modificar las restricciones”, “modificar las interdependencias a través de fusiones, diversificación o crecimiento”, “negociar en el contexto a través de algún tipo de asociación” y/o “cambiar la legitimidad del contexto a través de acciones políticas” (Rivas, 2009, p. 18); es decir adaptarse y aprender también podría implicar generar un cambio intencional en el entorno.

En este sentido, Rivas recuerda que el modelo racional-burocrático persigue “la certidumbre, la claridad y la eficiencia” mientras que en el modelo político prima “la incertidumbre, la información ambigua y las metas son inconscientes”; es decir, mientras que la burocracia luce lenta, la política es audaz y, quizá por eso, resulta complejo construir legitimidad institucional, por lo menos en países en vías de desarrollo como el nuestro.

Cronología de las principales teorías de la organización



Fuente: Rivas (2009 p. 29)

2. El nuevo institucionalismo

Resulta pertinente retomar el debate teórico sobre la necesidad de una definición unívoca de institución, pues diferentes disciplinas la abordan de distintas maneras. Para ello, se ha tomado el enfoque del nuevo institucionalismo, que según Torres (2015) durante las tres últimas décadas se está abriendo paso como “un nuevo paradigma” en el campo de las ciencias sociales, aunque sigue adoleciendo de una definición precisa recoge las acepciones más comunes y la evolución de los mismos, dejando atrás el “paradigma racional” que surgiera en la época de la posguerra.

Cabe recordar, que para el paradigma racional “lo social puede ser explicado a partir del individuo visto como actor racional”, obviamente ello no era suficiente para entender las instituciones sociales, más aún, si se considera que “las instituciones son importantes en la vida social porque afectan la conducta y la toma de decisiones individuales y colectivas”, mucho más allá de lo racional. Sobre esta idea se basa el nuevo acuerdo entre los científicos sociales, denominado el “Nuevo Institucionalismo” (March y Olsen, 1984), que actualiza el debate sobre las instituciones (Torres, 2015, p. 127).

Para comprender mejor esta idea del surgimiento del nuevo institucionalismo, Torres recuerda dos teorías vigentes que lo acompañaron, durante la segunda mitad del siglo pasado: el Conductismo, que se fue diluyendo y la Teoría de la Elección Racional también llamada Elección Pública.

Cabe destacar, que la Teoría de la Elección Racional considera al individuo como “la unidad básica de análisis”, “elabora deducciones a partir del supuesto de que todo individuo es un actor racional”; es decir, un eficiente maximizador de utilidad. “La racionalidad individual se ejerce sin perturbaciones y es ilimitada”, por lo que los factores institucionales serían irrelevantes en la toma de decisiones; en ese sentido, los alegatos se enfocan en que el individuo no siempre es racional (Torres, 2015).

De hecho, para el reconocido psicólogo, autor del libro *Administrative Behavior* (1947), Herbert Simon sostiene que la racionalidad es limitada, puesto que, en los contextos organizacionales “la racionalidad de los individuos está acotada por la escasa información disponible, por su limitada capacidad cognitiva para procesarla, y por el escaso tiempo del que disponen para tomar la decisión”.

Entonces, el nuevo institucionalismo trae una nueva visión de la vida social porque no niega los factores sociales que ejercen influencias, pero tampoco les resta importancia a los motivos de los individuos. Esta corriente teórica “considera a las instituciones como actores independientes y autónomos, capaces de perseguir sus propios objetivos y al hacerlo afectar a la sociedad”; asimismo, “los individuos no actúan en el vacío sino dentro de contextos institucionales, los cuales moldean sus preferencias a través de una combinación de educación, adoctrinamiento y experiencia” (March y Olsen, 1984, pp. 738-739).

Es decir, para la teoría institucional (Di Maggio, Powell, 1983; Meyer, Rowan, 1977) “la organización debe ser estudiada como un todo”, dándole importancia a las especificidades, en razón de su complejidad y sus fines, puesto que “las organizaciones son sistemas sociales, no solo técnicos, y por lo tanto sus miembros requieren apoyo social y no solo demandas de eficiencia” (Rivas, 2009, p. 20).

Aunque no hay una definición única de institución “existe un relativo acuerdo en considerar a las instituciones como marcos normativos, pero entendidos éstos en un sentido muy laxo” lo cual produce mucha ambigüedad porque no hay consenso en lo que debiera contener dicho marco, entendiendo que el punto de partida generalísimo es el conjunto de “normas universales, emanadas de la sociedad y, sobre todo, del Estado y su orden jurídico” (Rivas, 2009, p. 21).

Es preciso señalar, que pese a la heterogeneidad de enfoques teóricos, las preocupaciones de los investigadores del nuevo institucionalismo se vienen ubicando en el espacio de “las diversas relaciones entre institución y organización (o entre instituciones y organizaciones), y cuyo sustento se encuentra en nociones como individuo, actor, roles, identidades, comportamientos, reglas, regulación, construcción/constitución, ambientes, estructuras, racionalidad (limitada), costos, transacciones, entre las más destacadas” (De la Rosa, 2019, p. 28).

Recién a mediados del siglo pasado la escuela de Columbia reconoce la diferencia entre institución y organización, como resultado de los estudios realizados por Gouldner, Blau y Selznick, quienes se enfocaron en la organización y su forma de administración burocrática (Scott, 1995). De los tres autores, Selznick, bajo la influencia de Merton

desarrolla los primeros escritos institucionalistas y postula que una organización es institucionalizada porque adquiere un carácter especial y una competencia distintiva (Selznick, 1996), esto significa que con el tiempo las organizaciones se transforman en instituciones y pierden su carácter instrumental, entrando en una lógica de supervivencia, independientemente del cumplimiento de sus objetivos y niveles de eficiencia (Barba y Solís, 1997; Scott, 1995).

Emergen así, las formas distintivas, procesos, estrategias, perspectivas y competencias, de los patrones de interacción y adaptación organizacional. Tales patrones deben ser entendidos como respuestas a ambientes internos y externos (Selznick, 1996, p. 271). Selznick reconoce el proceso de institucionalización como “un proceso socialmente integrado por el cual nos movemos de algo que es difuso, inestable y desestructurado a algo más acordado, estable e integrado” (Selznick, 2000, p. 280).

En tanto el nuevo institucionalismo aplicado a la sociología presenta la tendencia de distinguir entre instituciones y organizaciones, en términos sencillos dice Douglas North (2000) que se trata de “las reglas de juego” que son entidades intangibles (institución) a diferencia de los “jugadores” que son entidades tangibles y observables (organización).

Cabe destacar, que “las organizaciones son ‘colectividades’ con diferentes objetivos y grados de institucionalización” y una institución tiene tres pilares “el regulativo, normativo y cognitivo”; es decir, “las instituciones son estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y sentido a la conducta social...” (Scott, 1995, p. 33).

Sin embargo, los límites entre institución y organización siguen siendo poco claros, más aún si lo que se pretende estudiar es una organización judicial electoral como el JNE, en donde lo cognitivo, normativo y regulativo está muy presente y se expresa en la racionalidad burocrática como modelo de gestión organizacional, pero no consigue permanencia en la aceptación institucional⁹ frente a la sociedad, quizá, porque la toma de decisiones solo se está enfocando en lo organizacional y el entorno político.

⁹ Estabilidad institucional significa producir sentido para lo que se está representando socialmente, en el caso del JNE se refiere a la legitimación del desempeño de la justicia electoral que el país requiere.

Para Torres (2015) los conceptos de institución y organización son dependientes e incluso pueden ser usados como sinónimos, de tal manera, que el estudio de las especificidades de cada dimensión, organizacional e institucional, así como, el análisis de la relación entre ambas, podría dar más luces para entender cómo se están produciendo y/o reproduciendo, estas entidades públicas, a partir de la toma de decisiones de los miembros de la organización, las relaciones entre ellos y con los otros actores externos.

Entonces, en el caso del JNE cabe la pregunta ¿tiene el JNE como institución/organización capacidad para responder al entorno político y/o electoral del país?

Las leyes son claras, aunque en el contexto de la Reforma Político Electoral¹⁰ no hay consenso¹¹ y hay quienes responsabilizan parcialmente al Jurado de ser un actor importante dentro de la crisis política del país, de los partidos políticos e incluso de la actual polarización social.

¹⁰ Martín Tanaka (2017) dice sobre la urgente necesidad de una Reforma Político Electoral: “En los últimos años, diversos autores han llamado la atención sobre la importancia de implementar una reforma institucional del Estado (que incluye la reforma del sistema de representación política, que a su vez incluye la reforma del sistema electoral y del sistema político), de modo que ella pueda acompañar, potenciar y no trabar el crecimiento económico. Se señala desde perspectivas diversas que, si bien el Perú avanzó en las últimas décadas en reformas económicas, no hizo lo mismo en lo institucional y político, lo que limitaría nuestras posibilidades a mediano y largo plazo. Así, se haría necesario implementar una reforma que enfrente los problemas de representación y que mejore la calidad de nuestro Estado y de la administración pública en general, especialmente en áreas críticas como la educación, la salud, la seguridad ciudadana, el acceso a la justicia o el proceso de descentralización, entre otros (pp. 111-112).

¹¹ A pesar de la clara necesidad de una reforma político electoral que logró reunir a varias instituciones y actores sociales para elaborar una propuesta, ésta no fue implementada por el Congreso de la República de la mejor manera, en el contexto de las elecciones generales de 2016, elevando las críticas y la falta de aceptación, en ese sentido Tanaka (2017) explica: existe una “necesidad de mejorar el sistema de representación, de cambiar el sistema electoral y el sistema político, lo que se ha expresado en varias propuestas de reforma, como las presentadas por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE, 2017), el JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) (JNE, 2014), la ONPE (2017), y la Asociación Civil Transparencia (Transparencia, 2016). Cabe mencionar también la propuesta lanzada por la página web Lampadia, entre otras (Lampadia, 2016). Además, puede decirse que el tema de la reforma política logró salir del ámbito de la discusión de expertos e instituciones especializadas, y llegó a la prensa en general, que puso el tema en debate ante la opinión pública. Como respuesta a estas demandas, el Congreso 2011-2016, hacia el final de su mandato, y en pleno proceso de las elecciones generales de 2016, implementó improvisadamente un conjunto de cambios criticados unánimemente, porque generaron muchos problemas a las autoridades electorales (p. 112).

El tema de la reforma político electoral por ejemplo se viene abordando desde una perspectiva institucional, pero quizá si se le agrega también una perspectiva organizacional se podría entender mejor la distancia entre lo que se espera de los funcionarios públicos y la toma de decisiones real que se da. En la misma línea Torres comenta:

La concepción dominante de institución da por hecho la existencia de los marcos o sistemas normativos que regulan la conducta individual, por lo que descuida las fuentes y los procesos a través de los cuales son producidos. Estos últimos son producto de entidades sociales tangibles conocidas por la literatura como organizaciones formales. A estas entidades corresponde crear y hacer cumplir las normas que las gobiernan. Por ello, el fenómeno institucional no puede ser entendido si no se consideran entidades tales como la familia, las legislaturas, los ejércitos, las iglesias y las empresas. Así, las instituciones deberían ser vistas como organizaciones que han alcanzado un cierto estado o propiedad que le[s] permite generar e imponer patrones de conducta y que puede ser estudiada con independencia de los miembros individuales que la integran. (Torres, 2015, p. 125)

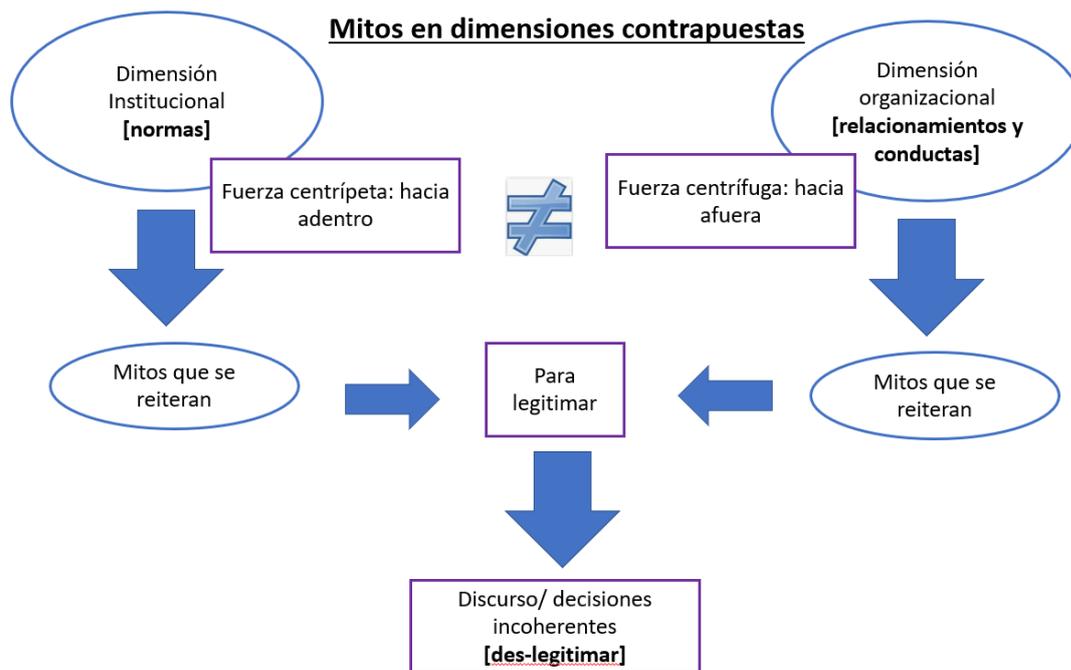
Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo existen “mitos racionalizados” que son interacciones entre los agentes de la organización, las cuales devienen de las reglas institucionales en un inicio, pero con el tiempo y la reiteración pueden desvirtuarse. Estos mitos racionalizados, al igual que los cambios en las normas institucionales, afectan la estructura organizacional, aunque el objetivo de éstos sea legitimar (interna y externamente) el desempeño de la organización, haciéndola parecer racionalmente eficiente, más allá de su eficiencia real (Meyer y Rowan, 1992, p. 25).

En tanto estos mitos racionalizados se institucionalicen legitimarán a las organizaciones. Sin embargo, si no se integran las dimensiones, institucional y organizacional, estos mitos racionalizados pueden contraponerse y producir incoherencia entre las normas y las acciones o comportamientos que expresan dicha lógica normativa.

Es decir, que estos mitos racionalizados pueden legitimar hacia adentro “el deber ser” de carácter institucional, aceptados por los miembros de manera oficial, producto de una repetición impuesta por fuerzas centrípetas, pero éstos mitos racionalizados colisionaran con la exigencia de adaptación al entorno que involucra directamente a lo organizacional, es decir, los miembros deciden y actúan considerando los mitos racionalizados en lo cotidiano organizacional para proyectar hacia afuera algún tipo de discurso, fuerzas centrífugas, generándose así caminos paralelos.

La idea es que los mitos racionalizados sean gestionados siempre para que transiten de la misma manera por el nivel institucional y el organizacional, Cabe destacar, que la organización es la expresión tangible de la institución, pero además es a través de la organización que evoluciona y cambia la institución; y ésta a su vez modifica a la organización.

Considerando la teoría de Meyer y Rowan, se presenta el siguiente gráfico de elaboración propia que permite visualizar que los mitos racionalizados sobre lo normativa deben ir de la mano con los mitos racionalizados que aparecen en la vida cotidiana organizacional, de tal manera, existirá la coherencia, con ello, los relacionamientos organizacionales tienen mayores elementos para construir y/o fortalecer la aceptación ciudadana, la legitimidad.



Elaboración propia

Otra idea que me llama la atención la propone Ronlad Jepperson (2001, p. 195) cuando afirma que: “la institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo... por lo tanto, una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular”; es decir, la institución esencialmente es un patrón a seguir, pero es seguido porque es producido socialmente.

Las organizaciones públicas representan diversas instituciones, el JNE representa la institución de la justicia electoral en el marco del sistema democrático, un patrón a seguir, pero que, a su vez, es producido por las interacciones sociales internas y externas... “De esta forma la institución no sólo es construida sino construye; pero además no sólo es construida y construye, sino también regula” (De la Rosa, 2019, p. 33).

Como patrón social entonces, esta dimensión institucional buscará estabilidad, permanencia y no estará orientada hacia la eficiencia mientras que la dimensión organizacional busca adaptación, aprendizaje constante para sobrevivir al ambiente y un alto nivel de eficiencia debido a las exigencias de los diferentes grupos de interés. Es decir, separar las dimensiones para comprender sus especificidades puede ayudar a dar

cuenta sobre las razones por las que resulta tan complejo gestionar o administrar una organización pública que, a diferencia de la empresa privada, representa una institución en el espacio político y social.

Considerando a Jepperson y su definición de lo institucional, por un lado, y la teoría sistémica organizacional por otro lado, se presenta el siguiente gráfico con la intención de visualizar los niveles generales teóricos para proyectar aceptación.



Elaboración propia

En mi opinión, distinguir las diferencias y especificidades de los ámbitos institucional y organizacional para luego integrarlas en la gestión pública puede contribuir de diferentes maneras en el proceso de toma de decisiones, pues por un lado lo institucional implica construir relacionamientos con actores que responde al rol de ciudadanos con derechos y obligaciones y por otro lado, lo organizacional en el entorno público responde a relaciones de conflicto y acuerdo con todas las partes interesadas, quienes tienen infinitas motivaciones para relacionarse con la entidad pública.

Asimismo, desde el ámbito organizacional, la lógica del mercado está muy presente en los modelos de gestión que se importan por supuesto del sector privado, quizá una manera

de tratar la gestión de la entidad pública puede ser equiparar al mismo nivel y en lo cotidiano lo institucional y lo organizacional.

En el caso del Jurado, por ejemplo, los relacionamientos que viene estrechando con los partidos políticos requieren mejoras urgentes. La crisis de los partidos políticos tiene muchos elementos y factores, pero el JNE no ha contribuido en el impulso del debate sobre el tema o en la propuesta de un camino desde lo que representa la institución de justicia electoral, cuya base es el sistema de partidos y agrupaciones políticas. Al contrario, solo se enfoca en la dimensión institucional (legal), estableciendo las reglas del juego electoral sin hacerse cargo de lo que éstas producen en el futuro político.

Los partidos políticos como partes interesadas en relacionarse con el Jurado requieren de interacciones donde el Jurado también involucre la esfera organizacional, aunque algunos puedan alegar que en el Perú de la actualidad los partidos políticos ya no tienen líderes políticos sino “dueños” y que responden a intereses fundamentalmente privados; por eso, es difícil la interacción.

Pese a ello, lo institucional son patrones que la sociedad y las mismas instituciones van modificando, en la búsqueda del bienestar.

2.1 El cambio institucional

También el nuevo institucionalismo pretende poner sobre la mesa la necesidad de un cuerpo teórico para explicar la manera en que se da el cambio institucional. Torres recuerda que al respecto hay tres cosas claras: las instituciones cambian con el tiempo, de manera gradual y ello depende de factores exógenos como endógenos (Torres, 2015, p. 127).

El nuevo institucionalismo no presenta mucha teoría sobre el cambio institucional, pero se centra en la idea de que muchas veces las organizaciones exteriorizan más “los mitos de los ambientes institucionales” dejando no tan expuestas “las actividades reales del trabajo”. Considerando ello, Meyer y Rowan creen que “las organizaciones ‘se ajustan’ a lo que ocurre en su ambiente a través de un proceso de isomorfismo, entendido como un proceso que obliga a una organización a parecerse a las otras organizaciones que

enfrentan el mismo conjunto de condiciones ambientales” (Meyer y Rowan, 1977, p. 346).

Hay tres mecanismos de “cambio institucional isomorfo” planteados por DiMaggio y Powell (1983, pp. 150-154) “el coercitivo, el mimético y el normativo”. Los tres mecanismos suelen estar presentes en diferentes medidas en los cambios institucionales.

Aunque la primacía del mimético podría explicar más, en ciertos momentos (especialmente en tiempos de cambios internos organizacionales) sobre las razones por las que las organizaciones parecen “imitarse” entre ellas, llegando incluso a realizar trabajos y/o funciones similares, generando al final pugnas por las supuestas competencias; por ejemplo, las disputas entre el JNE y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), respecto de sus competencias sobre el tema de educación electoral y formación cívica ciudadana.

Resulta interesante que el nuevo institucionalismo sociológico sí reconozca la existencia de “distintos tipos y procesos de cambio institucional” que devienen del “comportamiento social elemental”; es decir, de las interacciones entre las instituciones y los ambientes donde se encuentran los otros actores políticos, sociales, etc., sin embargo, continúa mirando el cambio institucional otorgándole un único peso a la perspectiva macro social y a los factores exógenos, por lo que “la máxima expresión de estabilidad y cambio social” está (se observa) en la cultura (Torres, 2015, p. 129), pero ¿y los factores endógenos, justamente éstos que se expresan a través de la dimensión organizacional?.

Obviamente también el nuevo institucionalismo histórico se centrará en procesos macro sociales donde las instituciones son “legados políticos de luchas políticas concretas” invisibilizando más aún los posibles factores endógenos del cambio institucional, como el mejoramiento organizacional impulsado por gestiones dialogantes con los múltiples grupos de interés. De ninguna manera pretendo reducir el cambio institucional a la gestión del cambio organizacional¹², pues si bien es cierto que el cambio organizacional necesita un desarrollo de constructos de forma grupal que conduzca a la organización a nuevas

¹² Según Crozier y Friedberg (1990, p. 29) el cambio organizacional es “el proceso de estructuración grupal mediante el cual los miembros de una determinada colectividad aprenden conjuntamente, en otras palabras, crean y establecen nuevas formas de jugar el juego social de la cooperación”.

relaciones entre los miembros; es decir, debe construir significaciones para enfrentarse al entorno, también es cierto que en el nivel institucional el cambio necesita ser construido por dicho entorno. Sin embargo, el cambio organizacional puede instar al cambio institucional, generándose así, un espacio en donde la gestión pública y la comunicación organizacional pueden contribuir en la elaboración de modelo de gestión para la construcción de la legitimidad de las instituciones públicas.

Otras reflexiones teóricas entienden el cambio como “una actividad proactiva y no accidental”, de tal manera que, “se estudia el proceso de cambio a partir de los estímulos del ambiente, la definición de metas y actividades para lograr el cambio, interiorización y el rol de los agentes de cambio para dirigir este proceso” (Perdomo, Murillo, y González-Campo, 2019, p. 57).

Los cambios se pueden producir por “consonancia”, como proceso adaptativo de la organización, producto de la incidencia que ejercen las variables del entorno; por “instrumentalización”, una alternativa de cambio planeado mediante la aplicación de estrategias que permite dar cumplimiento a los objetivos organizacionales; por “asociación con la interacción interna, la que responde a procesos sociales entre individuos de una organización, los que, influidos por símbolos institucionalizados ejercen el poder; por “relación con las estructuras”, las organizaciones cambian debido a estructuras jurídicas, políticas y económicas que limitan y normatizan su campo de acción; y finalmente por “algún actor”, pues los individuos actúan de manera estratégica de acuerdo sus propios intereses y promueven el cambio (Perdomo, Murillo, y González-Campo, 2019, p. 57).

En suma, el nuevo institucionalismo recoge las diferentes teorías sobre el cambio institucional, actualizando la necesidad de seguir discutiendo y generando un cuerpo teórico más unívoco que nos permita ir más allá de los factores exógenos, del grado de racionalidad reconocido a los individuos y de la velocidad del cambio. Quizá el estudio de las organizaciones públicas pueda contribuir en ello y sumarse a los esfuerzos por construir una teoría de cambio institucional, y de institución.

3. La cultura organizacional: enfoque sociológico

Definitivamente, el estudio de la organización pasa de una visión funcionalista, positivista hacia aproximaciones más humanísticas, que nos permitan entender más de los procesos sociales que ocurren en torno a la organización. Este paso de “lo estructural a lo cultural” acaecido durante la década de 1970 es conocido con el nombre de “giro cultural” (Morente y Ferrás, 2017 p. 585).

Este “giro cultural pone a la cultura en el centro del debate social”, concibiendo a la cultura como “una red de significados sociales” o incluso como “el resultado de conflictos e interacciones simbólicas entre las personas” (Morente y Ferrás, 2017, p. 585).

Sin embargo, se debe resaltar que el encuentro de los conceptos “organización” y “cultura” se vino gestando de la mano con la sociología, a inicios del siglo XX. Recordemos que Marx, Weber y Durkheim, los tres padres de la disciplina, reflexionaban sobre la forma en que se establecen las relaciones sociales en el capitalismo; es decir, les inquietaba entender el cambio de los modos de ser de los sujetos, en su condición de trabajadores o habitantes, a raíz de las nuevas formas organizativas y de construcción de vínculos sociales, considerando que las nuevas relaciones de producción estaban conectadas con las relaciones sociales (Gutiérrez, 2007, p. 119).

Es la antropología cultural la que esclarece de mejor manera el encuentro entre cultura y organización, a través de los trabajos de Bronislaw Malinowski y Margaret Mead, siempre desde una perspectiva funcionalista; es decir, les interesaba “ver la función que guardan las instituciones en tanto soluciones colectivas a las necesidades” (Gutiérrez, 2007, p. 120).

Cabe destacar, un importante aporte de Margaret Mead, quien junto a otros antropólogos abordaron los aspectos relacionados a “los diversos mecanismos de inserción del individuo en la cultura”; es decir, el fenómeno de “la enculturación”¹³, dejando la idea de que “la cultura es analizable en sí misma, pero sobre todo capaz de incluir e integrar a los

¹³ La enculturación es un proceso, parcialmente consciente y parcialmente inconsciente, que tiende a integrar al individuo hacia el grupo, sociedad y cultura de pertenencia, a una cultura familiar, comunitaria, y por qué no, también organizacional.

sujetos en formas definidas, pues el individuo es susceptible de plegarse a ese orden, en tanto las instituciones resuelvan sus necesidades” (Gutiérrez, 2007, p. 121).

Tema que generará el debate sobre “la concepción de la cultura en torno a las organizaciones”, debido a que, por un lado, la antropología sostiene que la cultura se puede transferir a cualquier tipo de colectividad, lo que significa que la organización y/o empresa puede ser incluida; por otro lado, la perspectiva interaccionista de Salir, y posteriormente la de Bateson, sostienen que la cultura es “el producto de las interacciones individuales” (Gutiérrez, 2007, p. 121), ambas ideas marcarán el abordaje de la cultura desde la administración, el *marketing* y más recientemente, la comunicación corporativa. ¿Cómo se produce y/o reproduce la cultura organizacional?

Entonces, la reciente preocupación sobre la cultura en las organizaciones (década de 1980) asume dos vertientes:

Primero, la cultura como productor de socialización, pues moldea el rango posible de acciones.

Muchos de sus elementos, tácitos e implícitos en la práctica cotidiana, permanecen enterrados en lo inconsciente; la cultura limita desde el interior de las agrupaciones sociales lo que sus miembros pueden hacer y pensar. Incluso el modo de interacción entre ellos. (Morente y Ferrás, 2017, p. 585)

Y segundo, la cultura como producto de la socialización.

La cultura es la manifestación interna de las interacciones entre sus miembros que, a través de un sistema simbólico común, un contenido particular y un marco de referencia colectivo, estos miembros construyen su realidad social. (Morente y Ferrás, 2017, p. 585)

Más allá de las corrientes funcionalistas y las interaccionistas, la sociología de las organizaciones se pregunta en primer lugar, sobre el uso que éstas hacen del discurso cultural con la intención de legitimar sus formas de actuar; en segundo lugar, “sobre las relaciones entre una cultura enunciada por la organización en sus discursos y una cultura actuada en las prácticas, significados y usos que desde la vida cotidiana llevan a cabo las personas para comprender sus relaciones, proximidades y distancias”, marco del presente estudio de caso; y, quizá en tercer lugar, “en la relación entre la cultura como susceptible de ser delimitada dentro de las organizaciones y la cultura o culturas como procesos que enmarcan, atraviesan y dan contexto a la organización haciéndola parte de procesos culturales más amplios” (Gutiérrez, 2007, p. 122).

Entonces, la cultura organizacional implica enfocarse principalmente en los valores institucionales, las actitudes o visiones dirigidas a los fines de la organización y la identificación con las orientaciones que colectivamente se propone la organización como tal. Asimismo, se refiere al conjunto de creencias que trazan una frontera entre ésta y otras organizaciones, demarcando lo que se podría llamar identidad. “La cultura de una organización describe la parte de su ambiente interno que incorpora la serie de supuestos, creencias y valores que comparten los miembros de la organización y que usan para guiar su funcionamiento” (Gordon, 1996, p. 471). Cabe aclarar, que ellos se están refiriendo a la organización en el sentido más esencial porque la administración y la comunicación corporativa incorporarán otras nociones tomadas de la psicología organizacional.

A continuación, se recoge y se explica la concepción de la cultura desde el ámbito empresarial, con la intención de que se pueda comprender mejor algunos elementos del modelo de gestión privado y la comunicación corporativa, que se vienen introduciendo - y quizá adaptando- en el modelo de gestión pública.

3.1. Cultura corporativa, expresión de identidad competitiva

Como se ha dejado entrever en los párrafos anteriores, la cultura corporativa es un conjunto de interpretaciones de las aproximaciones de la sociología, la antropología y especialmente de la psicología organizacional, de las cuales se han servido la administración, el *marketing* y fundamentalmente el *management* (asentados fundamentalmente en la práctica) para enfrentar la necesidad de generar eficiencia y competitividad empresarial, considerando el paso de sociedades industriales a un mundo

globalizado donde las formas de competir requieren mayor adaptación, flexibilidad e innovación.

Edgar Schein (1988), quien acotó el concepto de “cultura corporativa” dice que “la cultura es la base de presunciones básicas y creencias que comparten los miembros de una empresa, las cuales trabajan inconscientemente y definen la visión que la empresa tiene de sí misma y de su entorno”. Para Schein la Alta Dirección de la organización puede intervenir a través de la planeación estratégica y de funciones, buscando que la cultura sea percibida y entendida por todos los miembros de la organización, si no existiera cultura en ella, esta no tendría identidad.

Ello respalda la premisa, que la cultura surge desde la Alta Dirección para luego ser irradiada al conjunto de la organización “bajo la idea de contener el espíritu elevado o superior que se extiende hacia los empleados”. Lo que significa que “la cultura debe ser presentada, circulada y definida como un modo de actuar, normativamente orientado y coherente con los lineamientos establecidos” (Gutiérrez, 2007, p. 122).

En ese sentido y con la intención de entender mejor la distancia entre la cultura empresarial estadounidense y la japonesa, William Ouchi (1982) sostiene que la cultura de una empresa la constituyen la tradición, las condiciones y los valores que dan lineamientos para un patrón de actividades, opiniones y acciones, según la describe en su postulada Teoría Z. Se trata de un método a través del cual pretendía crear una cultura empresarial nueva brindando condiciones de trabajo humanizadas, enfocadas no solamente en el crecimiento económico y productivo de la organización, sino que también apunta al incremento de la autoestima de los empleados, logrando que éstos tengan sentido de pertenencia y den todo lo posible para alcanzar los objetivos establecidos por la organización.

Pero existe una crítica importante en la que se apoya la presente investigación, la cultura corporativa no contempla “un lugar para las formas de relación y producción de significado generadas por los sujetos, es decir, para la cultura producida desde abajo sin el lineamiento institucional” (Gutiérrez, 2007, p. 122), pues los mismos conductos que usa la información que genera el sentido de las interacciones pueden servir en ambas direcciones, descendente, ascendente e incluso de manera transversal, que aunque sean

“dinámicas vistas como divergentes, inadecuadas o anormales frente a la normativa cultural que la organización ha dispuesto” son también parte de la cultura corporativa.

No observar las dinámicas culturales generadas desde abajo significa negar “la posibilidad de pensar en que los empleados son parte y constructores de la cultura de la organización, ubicándolos en “una condición de agentes pasivos en la construcción de las relaciones sociales y los significados colectivos” nada más lejos de la realidad (Gutiérrez, 2007, p. 124).

Para estudiar y entender mejor la cultura corporativa Edgar Schein (1984) propone uno de los modelos más aceptados, que integra el proceso de administración y la gestión de la comunicación interna. Este modelo distingue tres niveles de la cultura organizacional: el de los artificios, el de los valores y el de las suposiciones, siendo este último el más profundo (Schein, 1984, p. 4).

Los tres niveles, según Schein (2017, p. 28), corresponden a lo externo, lo intermedio y lo profundo; es decir, los artificios (creaciones ingeniosas) en el nivel externo, cuya intención es ser visibles “pero no siempre descifrables” como “la infraestructura, la disposición de los espacios de trabajo, los signos visuales, el código de vestir, los patrones de conducta visibles o audibles, las normas escritas y otros documentos”, luego el nivel intermedio de los valores “que la organización conscientemente abraza y comunica” y el nivel de las suposiciones, el más profundo donde se ubican “los valores inconscientes, que sin necesidad de estar escritos son los que tipifican a la organización” como lo que significa “la igualdad en el trabajo”, “el respeto”, etc.

El modelo de cultura de Schein está vigente en la actualidad; de hecho, como resultado de una significativa producción de documentos académicos fomentados por las facultades de comunicación empresarial (campo de estudio relativamente nuevo) se puede observar la necesidad de un cuerpo teórico propio, por lo que las múltiples aproximaciones al tema cultural actualizan el debate académico en dicho sentido.

Cabe mencionar, que la comunicación empresarial o corporativa u organizacional está contemplada como una línea de especialización en las facultades de comunicación desde hace unos 30 años aproximadamente. Asimismo, se puede comentar que recientemente

también se la llama comunicación organizacional porque se está incorporando las diferencias de la gestión de la comunicación en una empresa privada, una institución pública y/o una organización sin fines de lucro, de allí, también la necesidad urgente de trabajar en un cuerpo teórico que oriente de mejor manera a las nuevas generaciones de comunicadores, entregándoles más herramientas para enfrentarse al contexto organizacional/institucional peruano.

El objeto de estudio de la comunicación corporativa es la gestión de relaciones, interacciones, acciones en los ámbitos, interno y externo, de la organización con la preocupación de hacerla cada vez “más competitiva”, aunque en el entorno público lo competitivo debe abordarse de diferente manera, lo mismo que desde el espacio de las organizaciones sin fines de lucro, las cuales también presentan sus características propias,

Sin embargo, desde la comunicación corporativa, la cultura corporativa es importante porque se proyecta hacia el mercado como una ventaja diferencial¹⁴ respecto de los competidores.

En esa línea, Kaplan y Norton (2004, p. 53) asignaron a la cultura corporativa “la categoría de activo intangible” (aquel recurso sin un soporte tangible que crea un beneficio económico para las organizaciones). Según Sheen (2017, p. 15), la cultura corporativa pasa a formar parte del “capital organizacional” que junto con el “capital humano” y el “capital de la información” adquiere la categoría de “indispensable para la implementación de la estrategia”.

Esto significa que desde la concepción empresarial la cultura corporativa se expresa a través del conjunto de relaciones al interior de una organización y el *management* está interesado en ella no solo porque eleva la eficiencia sino también porque construye diferenciación. En el competitivo mercado la diferenciación apunta al reconocimiento y valoración.

¹⁴ La ventaja diferencial o competitiva es un concepto acotado por Michael Porter, administrador y estratega de negocios, en la década de 1980, quien sostiene que la estrategia elegida y seguida por una organización se basa en la identidad (en su sistema de creencias, lo que es y lo que puede ser), y ello puede determinar y sustentar su suceso competitivo.

3.2. Comunicación empresarial, gestión de relaciones

Entre las reflexiones de Joan Costa, creador del modelo DirCom, aceptado y aplicado en muchas empresas (de allí viene su reconocimiento), está la idea de que luego del industrialismo “la empresa tuvo que reinventarse a sí misma”, pues se pasa de una lógica económica de lo material a una lógica económica de lo intangible, de la economía de la producción a la economía de la información; es decir, se va dejando atrás la concepción del trabajo basada únicamente en “el capital”, “la producción” (producto y productividad), “la organización” y “la administración” (Costa, 2006, p. 12).

Pasar de la empresa que solo produce a la empresa que compete, supone para Costa, ir más allá de los cuatro pilares mencionados en el párrafo anterior, pues se han quedado en el nivel de “la estructura” y se han convertido en “genéricos”, por lo que emerge un “nuevo paradigma de competición e innovación”, el cual se basa en otros cuatro pilares: “identidad”, “cultura”, “comunicación” e “imagen” esenciales para que las empresas se enfrenten con éxito al entorno/contexto que cambia con mayor rapidez, al mercado que exige mayores competencias y a los grupos de interés que se tornan más exigentes, y que han dado paso a la denominada “cultura de servicio”, la cual encierra la idea de que para ser competitivas, las empresas deben producir pero “con valores” (Costa, 2006, pp. 12-13).

La cultura de lo intangible entonces, le ofrece nuevos caminos de adaptación a las empresas y construye un discurso/acción que entremezcla los siguientes 10 aspectos planteados por Costa: La economía de la información, el progreso tecnológico, la sociedad del conocimiento, la revolución de los servicios (que significa la necesidad de producir experiencias para vender productos), el ascenso del *corporate* (es decir, la valoración de la marca organizacional más que la de los productos), el nuevo poder de los accionistas (en la toma de decisiones cotidianas), el redescubrimiento de los *stakeholders* (como los trabajadores hoy llamados colaboradores), la estructura de gestión en red mallada (más allá de los procesos hay vínculos), la experiencia emocional de la gente versus la percepción pasiva y, por supuesto, la exigencia de la ética y las demandas sociales (Costa, 2006, pp.15).

Este discurso/acción generará en la empresa “múltiples interacciones y retrointeracciones¹⁵” permitiendo la observación y gestión consciente de su “condición sistémica” (Costa, 2006).

Para los expertos en comunicación empresarial, la comunicación en la empresa es estratégica porque permite generar valor; es decir, la tendencia actual de las áreas de comunicación en las empresas y demás organizaciones corresponde a la gestión de múltiples relacionamientos con los diferentes grupos de interés, entendiendo que con ello se produce “valor”. ¿Cuál es ese valor?, se refieren a la credibilidad y confianza que la organización proyecta como resultado de la escucha activa de los intereses de cada parte interesada y la voluntad política de llegar a consensos sobre las afectaciones a los interesados, incluyendo el medioambiente.

“La confianza está íntimamente relacionada a la credibilidad. Es la expectativa que tiene una persona, grupo o institución, sobre otra respecto de un comportamiento éticamente justificable y en el cumplimiento de su palabra en un emprendimiento conjunto o en un intercambio económico o social” sostiene Michael Ritter, experto en reputación corporativa, quien recuerda a Niklas Luhmann (1927–1998), al sostener que la confianza es "un mecanismo de reducción de la complejidad que aumenta la tolerancia a la incertidumbre" (Ritter, 2013, p. 73).

En ese sentido, a mayor credibilidad y confianza hacia la empresa de parte de todos los grupos de interés (trabajadores, clientes, usuarios, líderes de opinión, entidades reguladoras, opinión pública, proveedores, etc.), mayor será también la capacidad de diferenciación/valoración, bajo el supuesto de que para ser una empresa confiable hay que cumplir con las expectativas (o por lo menos mostrar la intención y el compromiso) de los principales grupos de interés, por lo tanto, la eficiencia está implícita. Esta es la lógica empresarial para construir reputación; es decir, valor intangible.

La reputación es la suma de percepciones (positivas y negativas) que los grupos de interés tienen de la empresa, mientras más positiva esta sea se entiende que hay un tejido de

¹⁵ Las retroacciones en un sistema se refieren a la capacidad de regularse o modificarse (aprendizaje) en beneficio del proceso, que le permitirá la sobrevivencia y el cumplimiento de objetivos.

relaciones basadas en la confianza, ello en el sentido estricto, significa más ventas y menos situaciones de crisis pública o conflictos, a largo plazo (Ritter, 2013, p. 159).

Sin embargo, una de las definiciones de reputación que da Ritter corresponde a la idea de que ésta depende en gran medida de la “cultura organizacional”; es decir, las empresas se relacionan con los grupos de interés a partir de la identidad; y lo que define a una organización no solamente son sus procesos de trabajo o su racionalidad técnica sino también, y con mayor énfasis, los valores y el sistema de creencias que vive no solo en el nivel discursivo (deseable desde la Alta Dirección) sino también desde el nivel de la acción/comportamientos (que presenta creencias que emergen desde las bases).

Entonces, desde la comunicación corporativa:

La cultura corporativa u organizacional es el modo de pensar, ser y actuar de una organización. Sería el equivalente al credo organizacional que hace actuar a sus integrantes de una manera particular, establece lo que está o no permitido en ella, enrumba la conducta de la organización en toda circunstancia y con todos sus grupos de interés. (Sheen, 2107, p. 19)

El estudio de la cultura organizacional presenta ilimitadas categorías que devienen de las diferentes maneras de poder dar cuenta sobre los relacionamientos que se dan entre los miembros. Sin embargo, el presente estudio se centra en: el liderazgo, la motivación de los trabajadores, la comunicación formal e informal y las percepciones sobre la eficiencia, como base de la construcción de reputación, aunque en el contexto de las organizaciones públicas es más propio hablar de legitimidad, pues visibiliza más la dimensión institucional, aún ausente en el campo de la comunicación organizacional pública.

Pero, la cultura corporativa como activo intangible no es suficiente para crear valor, es la base, pero se requiere de más. El modelo DirCom planteado por Joan Costa a finales del siglo pasado postula una visión más completa.

Según este modelo (pensado para la empresa), la comunicación en las organizaciones tiene flujos y sistemas comunicacionales que se generan al interior de las mismas asemejándose a un sistema vivo, adaptable y flexible, produciendo hacia afuera interacciones y retroacciones; es en ese sentido, que el área o la persona que gestiona los relacionamientos (discursos y acciones) debe hacerlo desde una “visión holística”, “polivalente” y “estratégica” que le permita distinguir las particularidades de las tres esferas de la comunicación: “organizacional, institucional y mercadológica” (Costa, 2006, pp. 26).

Cabe resaltar, que las tres esferas del modelo de Costa surgen de la lógica del mercado para tratar de hacer más competitivas a las empresas en sus respectivos sectores. Sin embargo, este es el modelo que está incorporándose a la gestión pública.

La esfera de la comunicación organizacional tiene preocupaciones claras orientadas a trabajar con la cultura corporativa y los sistemas de comunicación que rigen las relaciones internas de la organización, considerando a la Alta Dirección, los mandos medios y la base de la pirámide jerárquica. En esta esfera los conceptos de identidad, liderazgo, motivación, clima organizacional, entre otros, cobran un papel protagónico. Entendiendo además que son los miembros de la organización quienes proveerán la experiencia de relacionamiento con los otros grupos de interés externos. Un trabajador o colaborador involucrado con la cultura organizacional generará mayor coherencia en la manera en que se comporta o se relaciona no solo internamente sino también hacia afuera.

La esfera de la comunicación institucional corresponde a la imagen (valoraciones y percepciones) que los diferentes grupos de interés perciben de la marca corporativa. En esta esfera aparecen los valores corporativos, pero para proyectarlos hacia afuera de la organización, formando corrientes de opinión pública positivas en torno a la marca corporativa, este es uno de los espacios donde el compromiso y la responsabilidad social aportan valor a la empresa, por ejemplo Ángel Alloza, experto en reputación, sostiene que las empresas exitosas tienen claros “sus propósitos”; es decir, las razones por las que existen (más allá de la venta de productos y servicios), estas empresas son conscientes de que para convencer a sus principales grupos de interés deben contribuir en algo a la sociedad, y por supuesto, comunicarlo constantemente. Sin embargo, los “propósitos” sirven también para convencer a los miembros de la organización, hacia adentro se

produce eficiencia y hacia afuera se proyecta asertividad y consenso (Alloza y Fontán, 2018).

Aunque es preciso recordar que la esfera institucional del presente modelo es insuficiente para abordar la dimensión institucional de las organizaciones públicas.

La esfera de la comunicación mercadológica es aquella vinculada a la venta del producto o servicio propiamente dicho, desde las ofertas y promociones hasta sus características intrínsecas.

Ello quiere decir, que para que una organización pueda construir reputación (necesaria para los cambios impuestos por el mercado y los negocios) se requiere comunicar coherentemente en torno al producto, la cultura corporativa y el propósito organizacional al mismo tiempo, entendiendo que la coherencia es la sintonía entre el nivel discursivo y el nivel de la acción.

Esta es la lógica esencial de la comunicación organizacional nacida en el seno del ámbito empresarial, la cual por la falta de un cuerpo teórico está penetrando en el espacio de la gestión pública, lo que puede significar varias cosas, pero para mí, la principal preocupación es que al simplificar todo a lo meramente organizacional (en el entorno público) obstruimos el camino hacia el entendimiento de lo institucional, dicho de otro modo, quizá la reforma político electoral también podría incluir una reforma organizacional, generando así una entrada distinta que complementa en la construcción de legitimidad institucional.

4. La administración pública y el servicio al ciudadano

Entender la administración pública continúa siendo una preocupación para diversas disciplinas, más aún si consideramos el rol del Estado, en el sentido más estricto, en países como el nuestro, en vías de desarrollo, en donde se muestra una serie de limitaciones para cumplir con su esencial existencia: garantizar el bienestar del ciudadano.

Desde mediados del siglo pasado se fue gestando la idea de que el Estado mejoraría si se modernizaba; es decir, mejorando sus procesos y procedimientos para poder responder más a cabalidad, a las necesidades y exigencias de la ciudadanía. Sin embargo, los aportes

de la teoría de la organización y del nuevo institucionalismo han sido insuficientes para explicar y mejorar las dinámicas estatales y públicas en función de la eficiencia.

En esta línea Ibarra y Montaña (1992, pp. 50-55) creen que “academia, profesión y mediación social son tres de las vertientes del complejo y dinámico proceso histórico social donde se debe inscribir las limitaciones y las posibilidades de la teoría de la organización para comprender la administración pública”. Cabe señalar, que son las instituciones públicas (organizaciones) quienes median y/o intermedian entre el Estado y la ciudadanía, en cumplimiento de la función pública, por lo que la administración pública requiere de “una consciencia teórica que le dé legitimidad ética a su discurso y responsabilidad social a su práctica; es decir, necesita de una serie de planteamientos teóricos rigurosos, a partir de los cuales se reconozca especificidades e identidades”.

Cabe recordar, que tradicionalmente el foco de los estudios de la administración pública se centraba en la política y en el poder de los diferentes actores. De allí, el interés hacia la teoría de la organización, pues ofrecía la incorporación, por un lado, de los conceptos de “estrategia” y “poder” (en el ámbito organizacional), y, por otro lado, “estructura” (en el ámbito de la arquitectura organizacional) para aplicarlo en las entidades productivas o en las oficinas burocráticas. Es importante resaltar, que es en la esfera organizacional donde se concreta el poder, por lo que “la administración y la tecnología son los medios privilegiados para ejercerlo” (Ibarra y Montaña, 1992, p. 69).

Se recoge una conclusión de Ibarra y Montaña (1992, p. 69) que resulta pertinente para este apartado: “el análisis de los procesos de edificación de las estructuras resulta elemento esencial para la comprensión de la realidad organizacional: la complejidad se encuentra más en el proceso que en el resultado, en la estructuración más que en las estructuras”; es decir, en comprender como se construye y legitima la identidad organizacional, que lleva en sí a la institución, puesto que “es ahí donde trasciende la presencia del sujeto y su acción, terreno propio de las historias sumergidas en la realidad social”.

En esta línea los autores proponen estudiar la administración pública desde un espacio generado por la teoría de la organización. pero desde la pluralidad de las teorías; es decir,

desde múltiples enfoques y no desde lo interdisciplinario, lo que significa apostar más por una teoría de la organización pública más unívoca que considere sus especificidades.

Mientras en la década de 1980 en el sector privado crecía el interés por el *Management* y la cultura de los intangibles (explicados anteriormente), en el sector público, a finales de la década de 1970 “se erige un nuevo orden institucional alrededor de la cultura gerencial-administrativa pública anglosajona, donde países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda edificaron un nuevo modelo competitivo de gestión, implicando a la gerencia, sus políticas y formas de gestión”; entonces, al llegar la siguiente década surge “el nuevo modelo de gestión denominado la nueva gerencia pública” opuesta a la administración pública weberiana, y que plantea un nuevo paradigma post burocrático, en el cual la administración es considerada un negocio de orden económico que busca satisfacer al usuario-cliente en una lógica de mercado (Vergara, y Rodríguez, 2017, p. 122).

Sin lugar a duda, este esfuerzo por mejorar la administración pública y sus organizaciones es válido, pero recordemos que el *management* en el sector privado ha ido de la mano con el *marketing*, ambos responden fundamentalmente al mercado mediante un conjunto de conocimientos prácticos para que los administradores dirijan con éxito mercantil las organizaciones. Entonces, naturalmente el *Management Public* encontrará una serie de dificultades que devienen de ilimitadas interpretaciones de cómo hacerlo mejor. Aunque en medio de ello, se erige una definición, o quizá una expectativa:

Se trata de una nueva gerencia de las cosas del Estado, hasta hace poco dominado por la entronización de la concepción burocrática. Su dominio entraña un reexamen de las tareas y las responsabilidades de las organizaciones y los individuos; la racionalidad del trabajo administrativo para eliminar las estructuras redundantes y los puestos inútiles, y la superación de los niveles operativos para elevarse hasta los cargos superiores. (Guerrero, 2001, párr. 9)

El cambio hacia la nueva gestión pública entonces implicaría “reemplazar a los ciudadanos por los usuarios/consumidores¹⁶. En este sentido, el Libro Blanco del Servicio Público Español (2000) clarifica la necesidad de gestionar los relacionamientos con los trabajadores y funcionarios públicos para que ellos puedan dar cuenta cotidianamente de la cultura organizacional pública, que enmarca los valores al servicio del ciudadano, en otras palabras, para atender bien al usuario hay que profesionalizar a los trabajadores y funcionarios públicos.

Sin lugar a duda, tratar a un ciudadano como un cliente, desde la perspectiva empresarial, tiene la intención de imprimir mayor eficiencia en términos de la lógica competitiva del mercado, pero se invisibiliza nuevamente lo institucional-estatal y su representación social, fuente de derechos y obligaciones de los ciudadanos. Mejorar los servicios públicos sí, pero no únicamente desde la lógica competitiva que busca mejorar la calidad sino también desde la lógica del servicio público como obligación del Estado y sus instituciones.

Ello, podría significar tender puentes entre lo institucional y lo organizacional, en los niveles estratégicos y operativos de la gestión pública, adaptando conceptos como: planeación estratégica, gestión del cambio, dirección por objetivos, entre otros. A continuación, se recoge un cuadro de los conceptos del sector privado adaptados al público en organizaciones públicas argentinas, para ejemplificar.

¹⁶ Entre otros 4 aspectos más como: “el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil y la reivindicación de la dicotomía política-administración, debido a la estandarización de la administración pública, singular de cada país, quedando uniformada bajo un patrón universal”. (Guerrero, 2001, párr. 12)

Considerando ello, hay solo un aspecto que se queda un poco huérfano y que al mismo tiempo representa el dolor de cabeza no solo de los gestores públicos, sino también de los comunicadores públicos, quienes quieren gestionar los relacionamientos de la organización pública, internos y externos, y no pueden por el discurso político del líder o representante, a veces porque desconoce la institución y otras, por la falta de involucramiento con la organización.

Cabe resaltar, que el discurso político en el caso del modelo DirCom se ubica especialmente en la esfera de la comunicación institucional, vinculado con el propósito y expuesto a los vaivenes de los foros públicos como las redes sociales y los medios de comunicación, de allí lo delicado del tema.

La comunicación política (y/o gubernamental) en una institución pública marcará el hilo conductor y por lo tanto la coherencia del discurso organizacional y mercadológico, por ello, los gestores administrativos y los comunicadores del sector público tienen la dura tarea de sintonizar los discursos políticos de los representantes institucionales con los discursos de la organización pública.

Mario Riorda, experto en comunicación política y presidente de la Junta Directiva de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales (ALICE) sostiene que la comunicación política de las instituciones públicas debe estar orientada hacia la articulación de políticas pública para poder mostrar resultados; y para ello, se necesita repensar el Estado hacia adentro, profesionalizando las gestiones, mejorando relacionamientos con trabajadores, aliados estratégicos del sector, entre otros (Riorda, 2011).

Asimismo, desde la comunicación de gobierno, es importante que las autoridades y representante de las organizaciones públicas sepan distinguir entre la comunicación electoral (promesas de un candidato) y la comunicación gubernamental (rendición de cuentas de una autoridad y de sus equipos). En palabras de Riorda (2011) “habría que des-electorizar la comunicación gubernamental”.

Una última consideración en tanto la comunicación política organizacional pública corresponde a que la imagen (percepciones) de las instituciones públicas está interrelacionada entre todas ellas y/o por sectores, pues lo bueno o lo malo que sucede en el espacio político público afecta la imagen de todo el aparato estatal, en diferentes niveles, claro. Por ejemplo, la denuncia sobre la parcialidad de algún jurado electoral especial repercute, en mayor o menor medida, no solo en el JNE sino también en la Contraloría, en la ONPE, en el Congreso de la República, entre otros. De ello, se desprende la idea de que construir valoración y legitimidad en una institución pública dependerá de un trabajo que involucre a la organización, al sector y todos los que intervengan en la implementación de la política pública.

En suma, este recorrido teórico es la base que se utilizará para comprender a una organización pública electoral como el JNE, la cual, contiene dos dimensiones igualmente importantes, la institucional y la organizacional, que marcarán, sin lugar a dudas, la manera en que se produce y reproduce el sistema de creencias de la organización, donde la observación de algunos elementos del gran proceso de toma de decisiones y de las formas de relacionarse de los miembros podría ayudar a comprender las dificultades de la organización para construir legitimidad dentro los sistemas, electoral y político del país.

Un sistema electoral tímido en sus relaciones interorganizacionales

Capítulo 2: Arquitectura del sector electoral

El aprendizaje de la humanidad sobre la Torre de Babel radica en la importancia de la comunicación para la realización de actividades organizadas que cumplan con alguna intención u objetivos. La constitución del año 1993 quebró la fluidez de la comunicación de quienes tomaban decisiones en materia electoral, en épocas de comicios o en momentos de aprendizaje sobre dichos procesos electorales: “Desde ese año se abrió un frente más en el sector electoral: el relacionamiento y la comunicación entre los tres organismos electorales”.

Gerardo Távara (2016)

Secretario General de la Asociación Civil Transparencia

Para reconocer las especificidades del JNE como organismo sistémico hay que dar cuenta de algunas características de su entorno más cercano, el sistema electoral peruano, cuya importancia radica en la manera en que afecta al sistema político; es decir, del buen desempeño del sistema electoral dependerá la legitimación de la política, pues provee al país de la “verdad electoral”, la cual, representa la protección del derecho universal al sufragio, respetando el derecho a elegir y a ser elegido.

1. La historia del JNE y el sistema electoral peruano

Se parte de la sencilla idea de que el sistema electoral es el conjunto de normas para elegir y ser elegido legítimamente; sin embargo, ello implica reconocer que se puede ir más allá de las funciones jurisdiccionales y administrativas de los organismos electorales, considerando el enfoque del nuevo institucionalismo; es decir incluir en el cuadro los relacionamientos entre todos los actores involucrados en el sistema electoral, y que se pueden expresar desde lo organizacional público, social y político.

El Jurado Nacional de Elecciones fue creado en el año 1931, como “organismo rector de los procesos electorales de carácter permanente”¹⁸ mediante el Decreto Ley N° 7177,

¹⁸ Según lo expresado en la página web institucional del JNE.

norma conocida como el Estatuto Electoral, la cual le otorgó “la jerarquía de poder supremo”.

El Jurado Nacional de Elecciones se instaló por primera vez el 22 de septiembre de 1931, desarrollando las elecciones de ese año en las que resulta ganador Luis Miguel Sánchez Cerro. En esos comicios también se eligen a los miembros de la Asamblea Constituyente que elaboraron la Constitución de 1933, en la que se otorga al organismo electoral autonomía respecto de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. (Jurado Nacional de Elecciones [JNE], s.f.)

Este Estatuto Electoral cambió el juego político en el país, por diversas razones, una de las más importantes radicó en la inscripción de los partidos políticos en el nuevo y flamante organismo. Cabe recordar, que ello no significa que antes de 1931 no existieran de manera formal los partidos y agrupaciones políticas, sino que el juego político era mucho más complejo, pues se regía por la ley electoral de 1896¹⁹, la cual, permitió la “construcción de un sistema de cooptación político-electoral” donde se alternó entre civilistas y demócratas; es decir, se trataba de casi un monopolio político por parte del Partido Civil, durante los años 1896 y 1930.

Dicha ley -refiriéndose a la ley electoral de 1896-, además, centralizó la organización de las elecciones. Entre 1895 y 1899 fue posible una alternancia electoral entre los civilistas y los demócratas. Desde 1900 el Partido Civil tuvo casi el total del monopolio político, salvo por los años de gobierno del antiguo pierolista Guillermo Billinghurst (1912-1914). De 1919 a 1930 gobernó Augusto B. Leguía (periodo conocido como el Oncenio), quien construyó un sistema de

¹⁹ La Ley electoral de 1896 establecía la elección directa y reducía el derecho a voto solo a ciudadanos letrados; es decir, excluía a los indígenas por ser en su mayoría analfabetos (Aljovín y López, 2019, p. 23).

cooptación político-electoral con un éxito similar al del Partido Civil: ser el vencedor de las elecciones que convocaba. (Aljovín y López, 2019, p. 23)

Otra innovación importante que introduce la norma electoral de 1931 es “la representación de las minorías” un tremendo reto para el “Estado oligárquico” vigente, donde “los actores que luchaban por el poder en una sociedad de señores y una cultura de confrontación” (López, 2019, p. 124). Para ello, se incorporaron las bases de un sistema proporcional de representación²⁰, donde la mayoría se adjudicaba los dos tercios de escaños y la minoría se quedaba con el tercio restante, dejando de lado los votos obtenidos.

En el Perú, para la elección del Parlamento, se han practicado los dos sistemas de representación por igual, pasando -como casi el conjunto de países latinoamericanos- del sistema mayoritario al proporcional. Si bien Costa Rica tempranamente introdujo la representación proporcional, en 1893, para los distritos electorales con más de dos diputados, fue Uruguay el primer país que lo experimentó de forma integral. Posteriormente, transformaron sus sistemas, Perú (1931), Brasil y Colombia (1932), Chile (1937), Ecuador (1945), Guatemala (1946), Bolivia (1956), Venezuela (1958), El Salvador (1963) y Paraguay (1990). (Tuesta, 2003, p. 2)

Otro aporte del Estatuto Electoral fue en relación con el voto, generándole el carácter de secreto y obligatorio, pero todavía excluyente, pues solo votaban los varones mayores de 21 años y alfabetos²¹. También se creó la libreta electoral como documento de identidad y de sufragio” (JNE, s.f.).

²⁰ Cabe destacar, que “los modelos de representación más extendidos son el mayoritario o de pluralidad y el proporcional”, el primero busca la gobernabilidad y el segundo la representatividad política (Tuesta, 2003, p. 2).

²¹ Resulta interesante recordar que en la Constitución de 1860 se establecía que solo podían votar los hombres mayores de 21 años, alfabetos y que pagaran impuestos. Luego en la Constitución de 1896, el gobierno de Nicolás de Piérola estableció que el derecho a sufragar no tiene nada que ver con el pago de impuestos. Posteriormente, con la Constitución de 1933 se les permitió a las mujeres votar, pero solo

Sin embargo, en la misma década de los noventa, el caso peruano no era el único que buscaba una fórmula electoral basada en la separación y especialización de funciones jurisdiccionales electorales y administrativas; el caso mexicano presenta similitudes en el modelo, como la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, cuya labor corresponde a la organización de los procesos electorales federales de la mano con las 32 entidades federativas que contribuyen en dicha organización de manera local. Este órgano electoral autónomo permite que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se especialice en los temas de justicia electoral protegiendo la norma constitucional en beneficio de un trato más equitativo y transparente hacia los partidos políticos y ciudadanos.

La norma constitucional precisó que la organización de las elecciones era una función estatal ejercida por los poderes ejecutivo y legislativo, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos establecidos por ley; y que la organización de las elecciones estaría a cargo de un organismo público, IFE, que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, y cuya actuación se debía regir por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Se estableció, asimismo, que para la resolución de los aspectos contenciosos se crearía un Tribunal. (Nava, 2020, p. 428)

Para México, la especialización de funciones del tribunal electoral adscrito al Poder Judicial Federal sentó las bases para que en la reforma constitucional de 1996 emergiera un nuevo orden jurídico electoral, capaz de producir la verdad electoral, sujetando las leyes electorales a su Constitución de manera invariable; de tal forma que, “se protege los derechos políticos electorales de los ciudadanos”, “se establece la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivas de autoridades electorales federales y locales” y se

en elecciones municipales, es en realidad en 1956 cuando las mujeres ejercieron su derecho a votar, como parte de la reforma dada por el gobierno del presidente Manuel A. Odría en 1955. Finalmente, con la Constitución de 1979 se amplió el derecho a sufragar a quienes no sabían leer ni escribir, quienes participaron en las elecciones de 1980 (Sardón, 2010, p. 274).

cuenta con la existencia de “una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial”; es decir, se trata de un avance hacia la formalidad de valores democráticos como la imparcialidad y la predictibilidad de las reglas del juego electoral, (Senado del Gobierno de México, 2005).

Cabe destacar, que en el modelo electoral mexicano pareciera que la definición de funciones entre los organismos e instituciones que intervienen en torno al sistema electoral es clara y sin espacios confusos, por ejemplo, existe también la presencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que se encarga de todo aquello que resulta inconstitucional, además de una autoridad que previene y persigue las conductas clasificadas como delitos electorales adscrita al Ministerio Público, la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), a diferencia del caso peruano, (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 11).

El sistema electoral peruano se rige por lo que establece la Constitución de 1993, la cual separó al organismo electoral en tres organizaciones públicas: El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), con una función básicamente jurisdiccional, el Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), cuya función radica en lo administrativo y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), también administrativo logístico; es decir, dos entidades para lo administrativo.

Es preciso recordar, que esta separación de funciones y fragmentación del sistema electoral se dio en el contexto del régimen autoritario del expresidente Alberto Fujimori (1990 - 2000) con la intención de influir en la verdad electoral, debilitando el sistema electoral para continuar como mandatario. Al respecto, Valentín Paniagua, ex presidente transitorio del país (2000 - 2001), tras la renuncia de Fujimori dijo:

Las elecciones del llamado Congreso Constituyente Democrático (CCD) en 1992, el referendo ratificatorio del 31 de octubre de 1993, las elecciones generales de 1995, las elecciones municipales de 1998 y, sobre todo, las elecciones generales de 2000 resucitaron métodos y conductas que se suponía superados. Retornaron, con toda su indeseable secuela, la intromisión gubernativa a través de la

participación de funcionarios y servidores públicos en actividades proselitistas y, desde luego, con el uso de los bienes y recursos estatales; la modificación sorpresiva e inopinada de la legislación electoral; el sometimiento dócil de los órganos electorales a la voluntad estatal, vía la corrupción de sus integrantes (ex miembros del JNE y ex jefe de la ONPE); el control de los medios de comunicación social y, en especial, radios y televisoras; la persecución y hostilización a los opositores; y hasta el uso fraudulento de la administración electoral, incluyendo los sistemas informáticos. (Paniagua, 2003, pp. 63-64)

En la actualidad, existen cuatro formas de clasificar la organización electoral en América Latina, el modelo peruano es parte del grupo de países que presentan una organización basada en dos organismos autónomos y especializados, al igual que países como Colombia, Ecuador, Chile y México (Pérez, H. 2011, p. 111). Sin embargo, el modelo peruano es único porque presenta tres organismos, de hecho, se ha dicho que Reniec debería/podría hacer las veces de un coordinador experto entre el JNE y la ONPE, pero ello está bastante lejos de la práctica.

En el caso colombiano, al órgano encargado de organizar y vigilar las elecciones, se le confieren también las atribuciones relativas al registro civil e identificación de las personas, mientras que en Perú la referida facultad, se atribuye a un órgano denominado Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el cual es un órgano autónomo e independiente a los órganos administrativo y jurisdiccional, pero que se incluye dentro del sistema electoral peruano, existiendo relación de coordinación entre los tres organismos que lo integran. (Pérez, H. 2011, p. 116)

2. Un modelo único de tres organismos

El modelo del sistema electoral peruano es particular no solo por los tres organismos electorales que lo integran o por la coyuntura política en que fueron fundados sino también por el reparto de funciones y especificidades, que pese a las leyes orgánicas de

creación en la práctica se han producido vacíos de actuación y duplicidades de funciones, por lo que los tres organismos, en especial el JNE y la ONPE han tenido distanciamientos y pocos aciertos producto del trabajo conjunto.

De hecho, el modelo de los tres organismos ha sido muy criticado en las décadas de 1990 y 2000, algunos sostienen que las críticas van directamente a que la iniciativa fue fujimorista, en un contexto de dictadura, y que, por ello, dicho modelo de sistema electoral respondía a la intención de debilitar la autonomía de la entidad, con la intención de la reelección:

¿Qué hizo que esto no se entendiera así? La incompreensión es posible explicarla porque el diseño actual nace con la discutida Constitución de 1993 y porque los organismos electorales estuvieron comprometidos en el fraude del año 2000. Desde esa perspectiva, la oposición política (pero también cultural y académica) se opuso a toda reforma que proviniera del fujimorismo pues la consideraba sospechosa; en consecuencia, la unificación de los organismos electorales parecía una respuesta adecuada y de defensa institucional. Se señalaba que el diseño actual era consustancial al autoritarismo. Sin embargo, desde la caída de Fujimori hasta el 2005, se han realizado más de una decena de procesos electorales sin cuestionamientos. (Tuesta, 2005, p. 176)

De otro lado, las críticas apuntaban al número de entidades creadas; es decir, tres organismos son muchos, por lo que académicos, expertos en el tema electoral y políticos se inclinaban por la idea de “la absorción de la ONPE” por parte del JNE, de tal manera, que las funciones jurídicas y administrativas tendrían un encargado, el Jurado, y las funciones de identificación, el Reniec. Sin embargo, expertos en el tema como Fernando Tuesta, quien dirigió la ONPE en el periodo 2000-2005, y organizó 10 procesos electorales sostuvieron que:

No existe una razón de causalidad entre fraude electoral y número de organismos electorales. Los procesos electorales, desde el 2001, han mostrado a los organismos electorales ofreciendo eficiencia y transparencia. Han probado que el sistema puede funcionar en democracia pero que, sin embargo, merece ser mejorado. Las dificultades manifestadas a lo largo de este tiempo no se deben al número de organismos, como muchos piensan, sino a una inadecuada delimitación de funciones. (Tuesta, 2005, p. 176)

En la misma línea, Piero Corvetto²², experto en temas electorales y tomador de decisiones con experiencia en el Reniec y en la ONPE sostuvo:

Desde mi punto de vista, la debilidad de los organismos electorales en el Perú está amarrada a un problema del diseño que se plantea de manera satisfactoria en la reforma de 1993 (con la nueva constitución), pero es una reforma incompleta, coja, no termina de definir adecuadamente, por ausencia de conocimiento, todo el tema de funciones vinculado a competencias de las instituciones.

Ello, podría significar que todo tiempo pasado fue mejor, pero no. El papel desempeñado por el organismo electoral único entre los años 1931 y 1992 también tuvo duro cuestionamientos:

Este modelo (del organismo electoral único) se asociaba a elecciones sin problemas, sin embargo, esta conexión nunca se dio; más aún, llegó a constituir un verdadero espejismo. Ello porque el periodo de elecciones realmente competitivas, libres e inclusivas (con jóvenes de 18 años y analfabetos) se desarrolla a partir de 1980. Antes de esa fecha, los procesos electorales fueron

²² Piero Corvetto se ha desempeñado en el Reniec y actualmente es el jefe de la ONPE, desde el año 2020.

seriamente cuestionados (1931, 1939, 1956), anulados (1936 y 1962), con candidato único (1950) o con intervención militar (1978). Es recién desde 1980 cuando se produce un ciclo electoral que permite elecciones frecuentes y con bajo cuestionamiento, hasta 1992. En este periodo la población casi se duplica, los procesos electorales se incrementan en número, los candidatos y los partidos políticos exigen un mayor control e imparcialidad; mientras que los ciudadanos demandan transparencia y entrega de resultados en forma rápida. (Tuesta, 2005, p. 175)

No se pretende revivir aquel viejo debate sobre los tres organismos electorales, solo recordar los principales temas en discusión, pues el modelo del sistema electoral peruano funciona, pese a los cuestionamientos; es decir, lo que actualmente se tiene se puede mejorar, quizá incluyendo también una visión de gestión de las organizaciones públicas electorales que se enfoque en construir institucionalidad democrática²³; es decir, salvaguardan no solamente la institución electoral sino también el ejercicio de construirla involucrando a todas la partes interesadas.

En ese sentido, uno de los temas importantes para la presente tesis, considerando el enfoque organizacional, es la delimitación de funciones entre los organismos electorales.

2.1. Zonas grises en la separación de funciones

Al dividir las funciones se fragmentó el poder electoral dejando algunas responsabilidades en zonas grises, que en la práctica han restringido el aprendizaje y adaptación²⁴ de los organismos electorales a los cambios del contexto político y social, especialmente si se trata de políticas públicas, entendiendo estas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los

²³ Es en los espacios institucionales donde es posible desarrollar prácticas que posibiliten densidad, proyección, construcción y calidad para satisfacer las demandas ciudadanas por parte de Estado, de las organizaciones de la sociedad civil, de la academia, de los agentes económicos.

²⁴ Dos características que definen la visión de las organizaciones como sistemas complejos y adaptativos, explicado en el capítulo 1, marco teórico.

problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” según la definición de Manuel Tamayo Saez²⁵, en 1997.

Según Juan Sheput, congresista de la República (2016-2019)²⁶, este modelo desde su creación “generó varios problemas como el fraccionamiento de la autoridad electoral, convirtiendo a la ONPE en un ente logístico, al Reniec en una gran base de datos y al JNE en un ente dirimente, lo que produjo una mala división de responsabilidades”.

Para comprender mejor lo que significa la poca claridad en las responsabilidades y funciones de los organismos electorales, el congresista Sheput del partido Peruanos por el Kambio contó:

Hay eventos como el voto electrónico, mecanismo que funciona en cualquier país del mundo y que permite que los resultados estén listos una hora y media después de cerradas las urnas, como son los casos de Colombia, Chile, Brasil, pero en Perú no. El jefe de la ONPE puede vender positivamente la idea del voto electrónico, pero confronta con el JNE, quien dice que no. ¿Y por qué? Porque el JNE tiene su legión de jurados electorales especiales a nivel nacional que se encarga de cuestionar, reafirmar y modificar los resultados de las mesas y si hubiera un voto electrónico no tendrían razón de ser.

Con este ejemplo sencillo del congresista se entiende que, al interior del sistema electoral, los tres organismos que desarrollan las funciones públicas están trabajando no solo de manera aislada, sino que incluso existe cierta rivalidad o pugnas.

²⁵ Doctor en Ciencia Política y Licenciado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor de políticas públicas en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid desde 1998. Ha sido profesor en la Universidad Complutense entre 1992 y 1998.

²⁶ Congresista de la República en el periodo 2016-2021, por el partido Peruanos por el Kambio. El ejercicio de su labor parlamentaria cesó en el 2019 con la disolución del Congreso decretada por el presidente Martín Vizcarra.

Las pugnas más fuertes se dan entre la ONPE y el JNE, quienes muchas veces compiten y duplican esfuerzos de manera reactiva; es decir, sin un impacto real sobre las necesidades ciudadanas, destinando recursos públicos aparentemente a actividades similares. Al respecto, el congresista fujimorista Miguel Torres dijo: “Veo una organización (refiriéndose al JNE) que siempre ha estado en constante fricción con la ONPE, y esto porque cada uno de ellos no tiene claro cuáles son los límites de sus funciones, y algunas se sobreponen a otras”.

Estos tres organismos no consiguen integrarse, pareciera que solo pudieran ver una parte del entorno y eso no les permite fortalecerse juntos. En esta línea, Piero Corvetto aclaró:

Los tres organismos electorales tienen debilidades. Todavía hay discusiones de competencias, no hay carrera pública electoral, un gerente de un organismo electoral gana la mitad que un director de un ministerio, hay problemas presupuestales y todo ello también se debería recoger en una reforma.

Los organismos electorales son también parte del grupo de actores del sistema electoral, así como los partidos políticos, candidatos, electores, el Congreso de la República, entre otros., con quienes hay que establecer relacionamientos; entonces, el JNE podría generar una visión de alianzas estratégicas con ONPE y Reniec, con la perspectiva de fortalecer el sistema electoral y los impactos positivos hacia el sistema político y el país; quizá “creando una instancia de coordinación formal entre los tres jefes de los tres organismos electorales; de tal manera, que no pasen más de tres meses sin coordinar, incluso en momentos no electorales”, reflexionó Corvetto, especialista en temas electorales.

El JNE como sistema organizacional que encarna la rectoría debe entender la característica de “sistema abierto”, con capacidad de regularse así mismo, necesita construir relacionamientos asertivos, como base de su gestión; es decir, contemplar el intercambio con los múltiples grupos de interés, internos y externos de la organización; pero más aún con aquellos organismos que complementan sus funciones en materia electoral, la idea es que pueda unir esfuerzos y no verlos como antagónicos²⁷.

²⁷ Se hace referencia a las disputas entre el JNE y la ONPE por competencias y funciones.

En este sentido, cabe recordar una reflexión del experto en comunicación política y de gobierno Mario Riorda (2011), quien dijo que las instituciones públicas²⁸ deben “repensarse hacia adentro” porque requieren de la concepción de una nueva manera de intercambio con la ciudadanía y los demás actores sociales y políticos. Asimismo, dijo que la base del intercambio de las organizaciones públicas está en la comunicación oficial, donde obviamente “no toda comunicación es política, pero sí toda política pública se expresa en el formato comunicacional”.

En mi opinión, repensar hacia adentro para acercarse de mejor manera a los aliados estratégicos del JNE significa refrescar la lógica de que al ser una organización pública debe estar al servicio público y para ello, hay que escuchar más, dejar de ser una isla para entrar en la lógica colaborativa; es decir, ser más flexibles por lo menos en el nivel organizacional. Al respecto el congresista aprista Jorge Del Castillo sostuvo que el Jurado puede y debe mejorar:

La diferencia entre un tribunal y un jurado radica en que este último tiene mucha más fuerza en los temas de conciencia que en aquellos vinculados técnicamente con el Derecho; sin embargo, los cuestiono sin desconfiar de su buena fe porque tienen cierta rigidez legalista apuntalada por la rigidez tecnocrática y no entienden que la elasticidad es también importante.

Entonces, la separación clara y especialización en las funciones podría ayudar a zanjar el tema de las competencias organizacionales, según algunos ejemplos seguidos por otros países “como en los casos de Chile y Ecuador, donde hay separación de funciones, lo jurisdiccional y lo administrativo, siempre el diseño puede mejorar” comentó Piero Corvetto, especialmente si surge la pregunta sobre las funciones que realizan los tres organismos durante las épocas no electorales, pues es en esos momentos donde aparece la polémica y hasta las pugnas entre ellos, más aún si se recuerda que hay que sustentar el gasto público.

²⁸ En el argot acostumbrado “institución” y “organización” son sinónimos, pero como se ha explicado en el capítulo 1, marco teórico, en el caso del presente trabajo no lo son.

Llama la atención que, pese a que el sistema electoral peruano tiene tres organismos independientes, el pliego de pedido del presupuesto lo presenta ante el Congreso de la República solo el JNE a nombre de las tres organizaciones públicas (aunque cada una de ellas plantea su propuesta de presupuesto institucional anual). Sobre ello, el congresista de Peruanos por el Cambio, Vicente Zeballos dijo:

Hay varios retos pendientes en el modelo del sistema electoral, por ejemplo, en el texto constitucional se habla del sistema electoral y los tres órganos, pero cuando se sustenta el presupuesto lo hace solo el JNE, y lo segundo, cuando se plantea una iniciativa legal, sólo está habilitado el Jurado.

2.2. La comunicación entre ellos, aliados estratégicos

Los tres organismos electorales obviamente deben coordinar especialmente en épocas electorales; es decir, están obligados por la ley a hacerlo, justamente por esa obligación dichas coordinaciones no corresponden necesariamente a un intercambio pensado en beneficios para los principales grupos de interés como son los ciudadanos, los electores, los partidos políticos, las autoridades, el Congreso de la República, los candidatos, organizaciones de la sociedad civil interesados en el tema, entre otros.

En tiempos electorales estamos obligados a coordinar, hay una plataforma institucional para los tres representantes de cada organismo, especialmente para ver temas de procesos electorales y conversar sobre los temas sensibles, pero no siempre acuden o se cambia continuamente a dichos representantes, acotó el entrevistado nro. 4, mando medio.

Sin duda, tejer relacionamientos conscientes y asertivos entre los tres organismos significa empoderar el sector para poder influir de una manera más sólida en la relación con otros actores del sistema electoral como el Congreso de la República, en el contexto de la reforma político electoral que se requiere para construir institucionalidad en el país (Tanaka, M., 2017); lo que en mi opinión significaría también la incorporación de un enfoque organizacional en dicha reforma.

Incorporar una visión organizacional que diferencie particularidades entre los tres organismos, además de las dimensiones organizacional e institucional significa apostar por sumar lo social producido por los intercambios, vinculado con el contexto social, político, económico a lo técnico, jurídico, administrativo, que sin duda es la base, pero que requiere ser más humanizada. Sin embargo, ello resulta un reto, pues el JNE como organización tiene la costumbre, muy enraizada, de definirse y comportarse solo como una entidad técnica, aunque ello a veces proyecte la imagen de una organización difícil de comprender.

Al respecto, el entrevistado nro. 7, quien pertenece al grupo de los mandos medio del JNE de la muestra de la presente investigación dijo:

Nosotros tenemos que basarnos en un marco normativo y tratamos de hacer lo mejor posible, pero podríamos ser más eficaces y efectivos si las normas lo permitieran. Ayer salió la norma del financiamiento público, ahora 50% es para una cosa y 50% para equipar, amoblar comités, antes era para capacitación e investigación. ¿Quién va a fiscalizar si existen los comités? La ley dice verifica la inscripción. Las normas las van sacando sin tener un conocimiento real del contexto real.

Enfrentar cada proceso electoral desde la lógica del trabajo conjunto, no necesariamente haciendo foco solo en las competencias técnicas jurídicas y administrativas, significa articular, concepto central para las organizaciones públicas que pretenden alcanzar indicadores de impacto en las necesidades ciudadanas (Riorda, M., 2011). La articulación es necesaria en todo momento, pero en el caso del sistema electoral resulta urgente especialmente en las épocas electorales, momentos en los que se expone en demasía, por diversas debilidades de las instituciones, la legitimidad institucional del sistema electoral.

El entrevistado nro. 6, mando medio del JNE, esclareció este tema diciendo: “Ojalá nos permitiesen abrir más espacios entre lo legal y lo procedimental, así haríamos posible un

diálogo que favorezca la existencia del sistema electoral que no necesariamente nos guste a todos, pero que todos sí respetemos y le creamos”.

Cabe destacar, que al parecer las organizaciones electorales peruanas tienen la tradición de funcionar como estancos y les cuesta mucho las coordinaciones, incluso las mínimas que exige la ley. A ello, se suma la debilidad en términos de institucionalidad; es decir, el JNE (al igual que los otros organismos) suele depender de la personalidad, experiencia y apertura de quienes lo lideran, así lo recordó el entrevistado nro. 3, perteneciente a la Alta Dirección de la entidad:

La coordinación cuesta muchísimo y, de hecho, depende la personalidad de los líderes. Si nos damos cuenta la coordinación institucional no es una cosa que se ha mantenido a lo largo del tiempo, sino que ha dependido de quién es el presidente del Jurado, quién es el jefe de la ONPE y quién es el jefe del Reniec.

Ello significa que se está dejando en manos de la buena voluntad y la suerte de quienes llegan a ser autoridades (aspectos reactivos para las organizaciones), la construcción de institucionalidad y el manejo organizacional de un sector que afecta el sistema político y que debiera contribuir significativamente en la cultura democrática del país.

Estar obligados a relacionarse en temas técnicos, y administrativos; y depender de aspectos reactivos organizacionales produce espacios culturales informales dentro de la organización, los cuales son asociados por los demás grupos de interés como identidades; es decir, se normaliza las decisiones y actuaciones espontáneas de los líderes proyectando la idea de que eso viene del “deber ser” de la institución (justicia electoral), tremendo error porque por lo general resulta contrario a lo que valoraría la ciudadanía, incluyendo los partidos políticos, como ejemplo de las partes interesadas.

El entrevistado nro. 3, parte de la Alta Dirección del JNE comentó al respecto:

En términos de la articulación en los procesos electorales, si bien este espacio existe, es episódico, no olvidemos que no todo pasa por el comité de coordinación;

entonces, sí puede pasar que se tomen decisiones de una entidad al margen de las otras, eso también es un riesgo y más si los titulares no participan de ese espacio, incluso algunos no están ni enterados de su existencia.

Cabe destacar, que si no hay comunicación entre los aliados estratégicos del sector electoral, que es ir más allá de la simple coordinación en épocas electorales, entonces no hay actividades organizadas que permitan generar valor al sistema electoral, entendiéndose que el valor es sinónimo de aceptación ciudadana, con lo cual el funcionamiento aislado marcará la actuación y con ello, la imposibilidad de diseñar estrategias conjuntas, por lo que los esfuerzos están condenados a darse solo a nivel reactivo, sin impacto significativo.

Sin comunicación, intercambio, no hay actividades organizadas para el beneficio del sistema electoral, quizá el error ya no está en el modelo sino en la concepción de la entidad solo como institución enfocada en lo técnico, sin agregar la dimensión organizacional, la cual podría contribuir entendiendo que los cambios y la adaptación son más fáciles de abordar desde el intercambio y no desde la falta de escucha activa, más aún, si en el medio de la cuestión está una institución pública con responsabilidades frente a los ciudadanos y sus derechos.

Quizá para ello, se requiera del desarrollo de liderazgos institucionales que generen cambios, según reflexionó el congresista Juan Sheput:

La iniciativa bien puede venir de cualquiera de los órganos electorales o incluso del mismo Congreso de la República. El problema es que no hay un líder, estos organismos se manifiestan en competencia, cuando la idea no es estar en competencia, sino juntarse para poder sacar un gran proyecto de ley, como estamos haciendo con el Poder Judicial.

2.3. La gestión Távara y la foto de articulación

Es parte del enfoque de la presente investigación estudiar los efectos producidos en el cambio de gestión del JNE, como ente rector del sistema electoral, y en ese sentido se observa el momento del relevo del presidente del JNE Francisco Távara (2012-2016) por Víctor Ticona (2016-2020).

Sin embargo, la gestión de Távara marcó entre la mayoría de los entrevistados algunos momentos valorados por el trabajo conjunto y articulado de los tres organismos electorales frente a la gran demanda de una reforma político electoral. Este hallazgo resulta importante, considerando el aislamiento acostumbrado y promovido en las otras gestiones, al respecto el Secretario General de la Asociación Civil Transparencia, Gerardo Távara dijo:

Cuando ingresa Mariano Cucho en la ONPE y Francisco Távara en el Jurado, deciden ellos mismos, limar asperezas y empezar a trabajar juntos, invitando al Reniec. Yo creo que lo que les permitió el trabajo en conjunto fue la reforma electoral, pues en ese contexto aparecieron fotos, por primera vez, de los tres organismos electorales juntos planteando iniciativas. Entre el 2013 y 2014 se creó una plataforma para la reforma electoral que empujamos desde Transparencia y Naciones Unidas, le pedimos al Jurado que ellos lo lideren, y la primera reacción de Francisco (Távara) fue decir que sí, pero con la ONPE y el Reniec. Él consiguió que Mariano Cucho y Jorge Luis Yrivarren se comprometieran y juntos, los tres organismos, trabajaron por el anteproyecto y nos pidieron, a los demás, como Transparencia, Idea Internacional, la Defensoría, entre otras organizaciones, acompañarlos.

Sin embargo, esa apertura no produjo un aprendizaje organizacional formal, al contrario, se desvaneció en la siguiente gestión, según lo explicó el entrevistado nro. 3, parte de la Alta Dirección del JNE, quien ha trabajado en varias gestiones incluyendo las de los doctores Távara y su sucesor, Ticona:

Hay que recordar que, además, lograron consensuar dos proyectos de ley, uno de partidos políticos y otro de revocatorias (refiriéndose a Távara [JNE], Cucho [ONPE] e Yrivarren [Reniec]). Entonces, sí hubo un trabajo técnico detrás. El hecho de que estas tres instituciones se pongan de acuerdo sobre dos proyectos de ley fue una cosa única en la historia de la gestión electoral peruana. Hoy no es de la misma forma, por lo menos desde mi percepción y, por eso, nuevamente parecería que las relaciones de coordinación en el sistema electoral responden, más bien, a un tema personal y no institucional, por lo menos a nivel de jefes.

Publicación sobre la Reforma Electoral

REFORMA ELECTORAL SERÁ TEMA DE DEBATE EN ENCUENTRO DE ORGANISMOS ELECTORALES DE SUDAMÉRICA

19/05/2015 | 02:57:00 pm



JNE, ONPE y Reniec organizan XVIII edición del Protocolo de Quito, que reunirá a representantes de los sistemas electorales de diez países.

REFORMA ELECTORAL SERÁ TEMA DE DEBATE EN ENCUENTRO DE ORGANISMOS ELECTORALES DE SUDAMÉRICA

Fuente: web del JNE. De izquierda a derecha: Dr. Mariano Cucho, jefe de la ONPE; Dr. Francisco Távara, presidente del JNE y Dr. Jorge Luis Yrivarren, jefe del Reniec.

Frente a ello, Gerardo Távara, experto en temas electorales dijo:

Tengo la impresión de que ese dinamismo se ha perdido, la foto ya no existe, hace tiempo ya no se ve la foto de los tres representantes de los organismos

electorales... el Jurado ha seguido tal vez con menos ímpetu que antes, la ONPE y el Reniec no. Probablemente lo han estado haciendo a nivel de la incidencia política, pero no con una estrategia mediática, producto del trabajo conjunto de ese momento.

Con el cambio y rotación de los jefes de los organismos no se logró producir un pensamiento organizacional a largo plazo, que dé continuidad a este tema y por supuesto, contribuya en la institucionalidad.

Pero ¿cómo hacerlo?, según el experto Piero Corvetto:

En otros países, como por ejemplo en Panamá hay una legislación que exige a los organismos electorales que luego de un año de la elección presenten juntos y generen un debate público sobre propuestas de reforma o mejoras, a partir de la última experiencia vivida. Creo que los organismos electorales deberían hacer propuestas de reforma y liderarlas, pero las que no tengan impacto político sino técnico.

2.4. Articulación en épocas no electorales

El trabajo conjunto, aunque tímido, entre los tres organismos electorales en tiempos de comicios se da porque la ley lo exige en temas técnicos y puntuales, pero en las épocas no electorales la cosa se enfría más aún, pues la comunicación no solo es casi inexistente sino que surgen, con mayor frecuencia, las pugnas por la falta de claridad en la separación de algunas funciones, como es el caso de la “educación cívica ciudadana”, la cual, no es una actividad ni jurisdiccional ni administrativa, es pues una necesidad y exigencia que el contexto social le enrostra a los tres organismos.

Sobre las funciones del JNE en momentos no electorales el entrevistado nro. 1, de la Alta Dirección, aseguró:

En las épocas no electorales contribuimos no solo en recoger los aprendizajes para la jurisprudencia electoral sino también contribuimos en la educación cívica ciudadana respecto de fortalecimiento de valores democráticos, incrementar la cuota indígena, de mujeres, de jóvenes, etc.

Cuando no hay comicios a puertas, el JNE como la ONPE se dedican a “educar”, “sensibilizar” y/o “capacitar” sobre diversos temas relacionados con el sistema electoral, en ambos casos las leyes orgánicas que contienen sus funciones lo mencionan, pero no especifican límites o responsabilidades puntuales. Ello, para el congresista Vicente Zeballos, “es una oportunidad para el JNE como ente rector porque podría articular con el Ministerio del Interior, a través de la Policía; con el Ministerio de Educación, con profesores y estudiantes; es decir, con distintas entidades para educar y/o capacitar”, incluyendo a los partidos políticos o por lo menos fomentando su existencia.

Los tiempos no electorales han sacado iniciativas personales de quienes dirigían las gestiones, sin continuidad y muchas veces tratando de opacar al otro organismo. Así lo corrobora el entrevistado nro. 4, mando medio del JNE, quien recordó:

En el primer periodo de Magdalena Chu, la ONPE estuvo fuerte en el área de educación, antes Tuesta también lo hizo, incluso quería que se elimine el área de la educación del Jurado y que la ONPE realizara dicha labor, su idea era concentrar en el Jurado solo lo jurisdiccional, que se dedique solamente a ver los expedientes. De hecho, el área de educación de la ONPE tuvo su momento, estar en el organigrama ya era un montón.

La articulación entre los tres organismos electorales podría significar también llenar los vacíos urgentes con responsables del diseño y difusión de programas de inducción para nuevas autoridades, sobre los valores democráticos, base de todo proceso de toma de decisiones de las autoridades que nos representan, incluso algunos temas generales

relacionados con la administración pública. En ese sentido, el congresista Vicente Zeballos acotó:

El JNE otorga las credenciales y podría poner como requisito la asistencia al curso de inducción y para ello, podría articular con la PCM, puesto que se trata de una responsabilidad que tenemos como Estado. Estamos entregando recursos públicos a una autoridad que puede tener la confianza ciudadana, pero que muchas veces está desinformado.

La presencia las tres instituciones a nivel nacional aún se está trabajando, sobre la idea de “la desconcentración”²⁹ a través de oficinas que ayudan básicamente en temas de trámites documentario y entrega de información competencial, pero por supuesto no es suficiente, más aún, si en lugar de cubrir más espacios con las oficinas desconcentradas, lo que se hace es competir en las mismas zonas (con los otros organismos).

No se puede dejar de señalar, que la dinámica al interior del país tiene sus particularidades generadas principalmente por el austero presupuesto. Es por ello, que cada una de las oficinas desconcentradas deben ser creativas y adaptarse a las características de cada zona. En algunos casos los encargados de cada oficina desconcentrada buscan aliados y generan relacionamientos de valor, pero son manejados como casos aislados o excepcionales; es decir, no producen un aprendizaje dentro de la formalidad de la organización, en ese sentido, el entrevistado nro. 10, trabajador de la sede desconcentrada de Arequipa relató:

Muchas veces nos confunden con la ONPE, creen que somos lo mismo. Desde el año 2014 tuve la suerte de acercarme al coordinador regional de la ONPE por propia iniciativa, nos reunimos y acordamos compartir información para orientar mejor al ciudadano; por ejemplo, cuando se trata de trámites de prescripción o de

²⁹ Es el paso intermedio a la descentralización o por lo menos ese es el enfoque que le da el JNE. Hay oficinas desconcentradas en todo el país que resuelven temas de trámites documentarios, aunque los temas denominados “importantes” siguen siendo canalizados a la sede central, en Lima.

dispensa, vienen con los requisitos listos porque incluso allá (en la ONPE) les dicen que me busquen. Pero no nos pasa lo mismo con el Reniec, con quienes no he podido conversar, al parecer no quieren, que muchas veces los ciudadanos salen de allí sin información y vienen disgustados porque sienten que los están *peloteando*. En eso sufrimos mucho.

3. Arquitectura y eficiencia organizacional

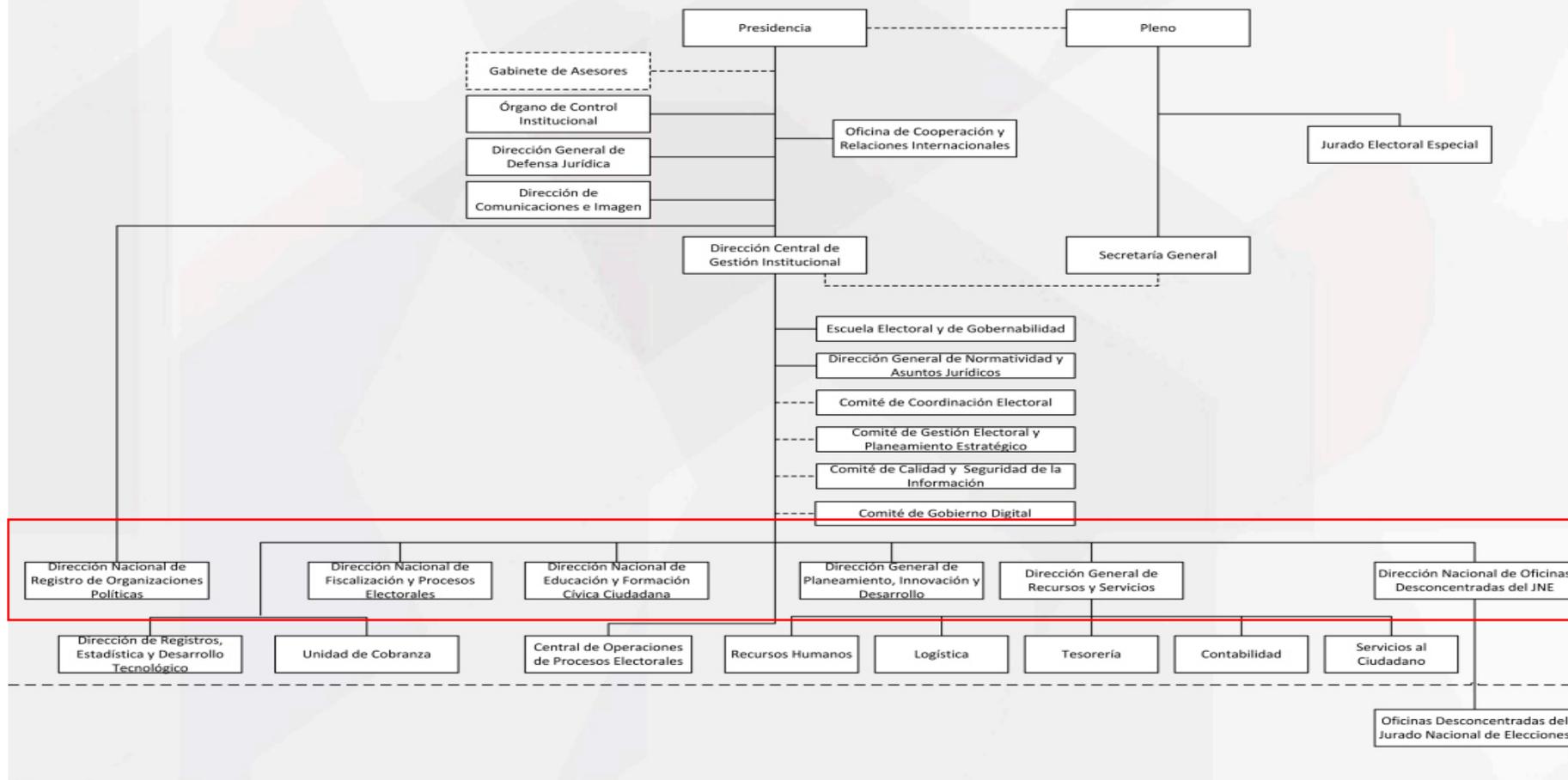
Desde la administración hay dos conceptos iniciales que darán vida a la organización y sus características particulares: la estructura y el diseño, la primera es el marco, el modo en que se dividen las responsabilidades, y la segunda responde a la interrelación que se da entre los componentes, los vínculos. Ambos, estructura y diseño son dos partes de un mismo lado y se expresan formalmente en el organigrama.

Es importante partir de la estructura y el diseño, arquitectura organizacional del JNE, porque ello es la base para la comprensión del proceso de toma de decisiones, y la forma en que éstas discurrirán, emergiendo y afectando los espacios formales e informales de la organización.

El JNE como toda entidad pública presenta un organigrama funcional; es decir, cada una de las principales áreas responde al cumplimiento de las funciones³⁰ vinculadas con el propósito de la organización, en este caso se trata de seis áreas de línea: La Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas, la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales, la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, la Dirección General de Planeamiento, Innovación y Desarrollo, la Dirección General de Recursos y Servicios y finalmente, la Dirección Nacional de Oficinas Desconcentradas.

³⁰ Según la ley orgánica del JNE, sus funciones son: Jurisdiccional, fiscalizadora, educativa, normativa y administrativa electoral (JNE, s.f.).

ESTRUCTURA ORGÁNICA



Fuente: web del JNE

Sin embargo, en cada gestión puede haber cambios en el diseño de la organización, con la intención de coordinar mejor al interno para cumplir los objetivos planteados. Estos cambios solo se dan en la práctica, es decir, existen áreas y/o equipos creados que no figuran en el organigrama oficial, nuevamente y quizá sin comprender el daño que se le causa a la organización, aparecen las zonas grises no oficiales, los cuales por el carácter de informales no producen aprendizaje organizacional ni la adaptación de la organización, pese a que pudieron haber nacido por la presión y demanda de algunos grupos de interés, ya sean internos o externos a la organización. La organización queda condenada al cortoplacismo, pues estas iniciativas quedan en el olvido, con la llegada de la nueva gestión.

Para ejemplificar este punto, el entrevistado nro. 1, quien integra la Alta Dirección del JNE dijo:

Hemos creado y empoderado un área denominada COPE, con la intención de que todos estemos informados en tiempo real sobre lo que sucede a nivel nacional en las épocas electorales; de tal manera, podemos combatir las desinformaciones o imprecisiones que muchas veces pueden causar violencia.

Publicación sobre la nueva área

The screenshot displays the COPE website interface. At the top, there is a dark red header with the COPE logo and the text 'Desde 1931 por la Gobernabilidad y la Democracia'. Below the header, a navigation menu shows 'COPE' selected. The main content area features a breadcrumb trail 'COPE > COPE' and a large heading 'COPE'. A descriptive paragraph explains that COPE is a line organ of the Central Directorate of Institutional Management, responsible for monitoring electoral processes and managing the INFOgob system. A photograph shows a control room with several staff members at computer workstations. A sidebar menu on the right lists 'COPE', 'Procesos electorales', 'Infogob', and 'Conflictos electorales'. At the bottom, three circular icons represent 'PROCESOS ELECTORALES', 'INFOgob', and 'CONFLICTOS ELECTORALES'.

Fuente: web del JNE

Cabe aclarar, aunque se anuncie con bombos y platillos la creación de una nueva área, esta queda en la informalidad sino se la incorpora en la racionalidad escrita y formal, como sucedió en el caso de la Central de Operaciones de Procesos Electorales (COPE).

Esta institución ha ido cambiando y adaptándose al contexto, pero obviamente los tiempos del sector público son diferentes a los del sector privado. Por ejemplo, en la gestión anterior implementamos la COPE, una oficina que funcionaba emitiendo y recibiendo información a nivel regional en plenos procesos electorales, con la intención de que todos los ciudadanos estemos informados de lo que estaba sucediendo en tiempo real, incluso la prensa, con el fin de bajar las olas de violencia que se solían dar en las inmediaciones de los lugares de votación... pero en la actual gestión tienen otra visión y esa área ha quedado relegada, supongo que desaparecerá. (Entrevistado nro. 2, integrante de la Alta Dirección del JNE)

Un ejemplo de aprendizaje organizacional producto del contexto político y social, además de la exigencia ciudadana, realizado por el JNE corresponde al tema del nivel de violencia y desinformación en torno a las contiendas electorales. Para responder a ello, se implementó el famoso “Pacto ético”, el cual funcionó porque se involucró a varias organizaciones, incluyendo los partidos políticos y la prensa, desde la formalidad escrita y la racionalidad burocrática.

3.1. Proceso de toma de decisiones

En mi opinión, hay dos aspectos centrales que marcan el proceso de toma de decisiones de la entidad, los espacios grises que traen informalidad y la concentración de poder en la sede central, pese a los esfuerzos de las 18 oficinas desconcentradas, que existen en la actualidad³¹.

³¹ Durante el periodo del trabajo de campo de la presente investigación había 13 oficinas desconcentradas. Para el año 2023 ya suman 18 entidades regionales.

Por ello, resulta pertinente tratar de entender las dinámicas y relacionamientos surgidos en torno a la cultura organizacional³² del Jurado, en donde se observa como principal característica, un gran distanciamiento entre el “deber ser”, racionalidad escrita, burocrática propia de una entidad estatal, y el simple “ser”, que da cuenta del sistema de creencias cotidiano de la organización, la actuación.

Según Justo Villafañe (1999), del proceso de toma de decisiones en una organización es uno de los elementos más importantes para la formación y/o gestión de la cultura organizacional, la cual, responde a la “identidad” (lo que somos), al “sistema de valores” (lo que pensamos) y a la “unidad estratégica” (lo que hacemos); es decir, los desencuentros entre “el deber ser” y “el hacer” del JNE están siendo producidos y afirmados, en gran parte por la toma de decisiones.

En una entidad pública, la influencia de los procesos de toma de decisiones de todas las envergaduras o en todos los niveles jerárquicos resultan significativas para la ciudadanía, pues lo que se hace o deja de hacerse tiene de fondo al recurso público y, con ello, a la institucionalidad proyectada sectorialmente; en el caso del JNE, lo electoral vinculado con las percepciones hacia el sistema político, democrático y sus implicancias.

En este aspecto, es interesante recordar que para Herbert Simon (1978) las organizaciones “son estructuras de decisiones”, algunas programadas, las cuales marcarán el camino cotidiano, y otras no programadas, al parecer las más importantes porque afectan el rumbo de la organización al largo plazo, por lo tanto, se vinculan con lo institucional y lo legítimo.

Ambos tipos de decisiones, programadas y no programadas, obviamente tendrán lugar en el JNE tanto en épocas electorales como en las no electorales; es decir, en el ejercicio de todas sus funciones. Ambas formas de decidir son necesarias y naturales, desde el enfoque organizacional sistémico abierto y adaptativo³³; sin embargo, es imperativo un trabajo de definición y planificación respecto de las consideraciones más relevantes que marquen

³² La definición más estricta de cultura organizacional corresponde al conjunto de hábitos de los miembros de la organización, que da cuenta del sistema de creencias organizacional.

³³ Organismo que debe relacionarse, articular, adaptarse y aprender del entorno para cumplir objetivos y sobrevivir, según la teoría sistémica aplicada a las organizaciones.

un camino general, pero coherente, para las decisiones no programadas; es decir, lineamientos estratégicos claros para ello.

En el JNE los tomadores de decisiones son todos aquellos que forman parte del pleno del JNE, la secretaría general de la institución y los asesores de la presidencia del JNE, todos ellos están en el nivel más elevado de la jerarquía, la Alta Dirección; los mandos medios son los directores y los jefes de áreas, quienes se caracterizan por ser técnicos o expertos en los temas electorales y administrativos; finalmente, están los trabajadores de la base de la pirámide jerárquica, quienes también toman decisiones importantes en su respectivo nivel, pero la envergadura es menor, por lo que los riesgos también son menores y pueden corregirse sin tanto revuelo.

Como se sabe, según la estructura orgánica del JNE, los cinco miembros del Pleno³⁴ ejercen el cargo y se relevan cada 4 años, sin embargo, no todos ellos tienen una preparación en Derecho Electoral peruano ni tampoco pasan por un proceso de reconocimiento (inducción) de la organización /institución para comprender lo que esta requiere en función del entorno político, social, cultural e incluso histórico. En ese sentido, dotar a la organización de herramientas para enfrentar de mejor manera las decisiones no programadas resulta necesarísimo.

Todo parece indicar, entonces, que áreas como la Secretaría General y el *pull* de asesores juegan un papel importante en este tema de las decisiones programadas y, especialmente las no programadas:

Todas las decisiones de la presidencia se canalizan por esta área (Secretaría General) para llegar a su destino; y viceversa, todas las iniciativas del resto de las áreas deben pasar por aquí para poder ejecutarlas. No solo vemos de cerca el proceso de toma de decisiones sino también orientamos la gestión hacia

³⁴ La máxima autoridad del JNE es el Pleno, que está integrado por cinco miembros elegidos en diferentes instancias: uno por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República (quien lo preside); uno por la Junta de Fiscales Supremos, uno por el Colegio de Abogados de Lima, uno por los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas y uno por los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas (JNE, s.f.)

cumplimiento de objetivos, en función del presupuesto asignado, pues al final del año todas las áreas nos presentan los logros para poder evaluar la eficiencia institucional desde los diferentes frentes. Yo trabajo en esta área desde el 2012, entré en la gestión del expresidente Francisco Távora. Y apoyo actualmente en el mismo cargo al presidente Ticona, comentó el entrevistado nro. 1 de la Alta Dirección.

Aparentemente, la Secretaría General (y el pool de asesores) tiene funciones claras en tanto canaliza y/o difunde decisiones a toda la estructura orgánica. Sin embargo, gran parte de los integrantes de estas áreas son contratados como “personal de confianza”; es decir, son desvinculados en los cambios de gestión o son mantenidos por un tiempo más, pero “sin la confianza”, con cierto recorte de funciones, o de poder en la práctica, según lo explicó en el entrevistado nro. 1: “En esta nueva gestión ya no me consultan mucho sobre lo que se hará y lo entiendo, pues cada jefe suele traer a su personal de confianza”.

Entonces, cada cambio de gestión de la organización significa un proceso de aprendizaje para los nuevos decisores, no necesariamente para la organización, pues no solo desconocen los temas especializados, sino que tampoco están inmersos en el sistema de creencias del JNE.

En el Jurado las decisiones, programadas y no programadas, muchas veces se enfocan en el corto plazo, y quizá una forma de entender esta tendencia, es que son producidas no solo por el alto nivel de rotación de los miembros de la Alta Dirección, sino fundamentalmente por los periodos de aprendizaje que requieren las nuevas gestiones. El cortoplacismo impide formalizar el aprendizaje de la organización; es decir, construir institucionalidad; y, para encaminarse hacia ello, Mario Riorda (2011) cree que la institucionalidad y el pensamiento a largo plazo de las organizaciones públicas depende de la lógica estratégica aplicada de manera sostenida en el tiempo.

Un aspecto que llama la atención es que esta rotación de los miembros de la Alta Dirección ha producido un aprendizaje mayor entre los mandos medios. En ese sentido, el entrevistado nro. 7, parte de los mandos medio, opinó:

En el caso del JNE el recurso humano es el sostén de la institución porque nadie aprende derecho electoral en una universidad o academia, se aprende en la cancha. Yo soy abogado, tengo maestría, pero no en temas electorales hasta que llegué al Jurado.

Tomar decisiones en el JNE es complejo, no solo por la necesidad del conocimiento en temas de administración pública sino fundamentalmente por la necesidad de experticia en Derecho Electoral, de hecho, muchos de los entrevistados sostuvieron que aprendieron dichos temas en la institución y luego se fueron a trabajar a otra institución.

Entonces, entender los principales rasgos característicos de la toma de decisiones del Jurado nos lleva a la aplicación del “pensamiento estratégico” aplicado a la organización pública, tremendo reto porque las teorías sobre las estrategias organizacionales se han gestado principalmente en el campo de la administración privada. De hecho, uno de los grandes esfuerzos de los profesores Mintzberg, Lampel y Ahlstrand (1998) fue sistematizar ideas, conceptos y tendencias sobre la estrategia, a través de las 10 escuelas de la estrategia, con la intención de esclarecer que el planeamiento estratégico es más que una parte que responde a una mirada fragmentada de la organización: “la estrategia es una disciplina ejercida por ciegos que consideran la parte como si fuera el todo” (p. 26).

La estrategia en las organizaciones es un tema importante fundamentalmente por su utilidad: Provee de una orientación, concentra esfuerzos, define a la organización y es fuente de coherencia. Sin embargo, “no se preocupó por abordar el problema de la complejidad. No se preguntó cómo elaborar, o cómo matizar” (Mintzberg, H., Lampel, J. y Ahlstrand, B., 1998, pp. 28-29); es decir, las teorías sobre estrategia no han considerado a profundidad las especificidades generales de la organización, por ejemplo, ¿qué es estratégico para una organización pública?, la concepción general responde a cumplir objetivos considerando los recursos y el entorno, en mi opinión algo muy ambiguo.

Lo estratégico está vinculado al cumplimiento de objetivos, que significa incorporar la idea de “eficiencia” siempre ligado a la toma de decisiones, como lo mencionó el

entrevistado nro. 1, de la Alta Dirección, algunos párrafos arriba. De hecho, esta idea no deviene de la proactividad de algunas personas, ni tampoco de la informalidad, sino de la definición y exigencia que el mismo Estado peruano vincula con la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030”, según el D.S. N° 103-2022PCM y que en la parte 3.3, al referirse al “Modelo del problema público” dice:

El modelo conceptual sobre el cual se basa la PNMGP al 2030 está sustentado en el paradigma de la nueva gobernanza pública, el cual parte de la premisa que las personas deben adquirir un rol central en la co-producción de políticas y provisión de bienes, servicios y regulaciones. Dicho ello, la relación Estado-personas se concibe como un vínculo colaborativo, sustentado sobre la base de los valores de la eficacia y eficiencia, pero, sobre todo, en los valores de la democracia. En este enfoque, las personas asumen un rol más activo como parte de la solución de los problemas públicos y la co-creación de políticas públicas. (D.S. N° 103-2022-PCM)

Desde la concepción del Estado peruano, la eficiencia es la consecución de objetivos en el marco de políticas públicas producidas por de la relación organización pública-ciudadanía, con base en la democracia.

En el caso del JNE, entonces, el proceso de toma de decisiones debe considerar, por un lado, la dimensión organizacional, trabajando en políticas públicas que impacten positivamente en la democracia, con relacionamientos asertivos con la ciudadanía; y por otro lado, la dimensión institucional, que responde más conscientemente a lo jurisdiccional y normativo, las normas del juego político, pero salvaguardando el modelo del sistema electoral peruano, el cual busca la gobernabilidad y la representatividad.

Considerando ello y con la intención de observar el nivel de eficiencia del Jurado, se analizó algunas partes del informe de evaluación del Plan Estratégico Institucional 2016-

2018 (PEI)³⁵, el cual, muestra una predominancia de generalidades que no responden a las expectativas de la ciudadanía, ni tampoco al aporte en términos del fortalecimiento de la democracia, como órgano rector. Por ejemplo, la presencia en todo el territorio nacional mediante las oficinas desconcentradas, no solo para realizar trámites sino también para informar, sensibilizar, educar sobre los valores democráticos. Al respecto, el mismo documento levanta críticas, pero no las incorpora.

Parte del informe de evaluación del Plan Estratégico del JNE 2016-2018

3.2 En el PEI 2016-2018 no se ha planteado un objetivo relacionado con la desconcentración

No se cuenta con un objetivo estratégico relacionado con la desconcentración, a pesar de que el JNE viene implementando la estrategia de Desconcentración Institucional con la perspectiva de tener presencia en todas las regiones del país a través de Oficinas Desconcentradas, para poder acercar los servicios que presta a la ciudadanía y a organizaciones políticas.

En el marco de este proceso, actualmente se encuentran en funcionamiento 13 Oficinas Desconcentradas en las regiones de Amazonas, Cajamarca, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Puno, Arequipa, Huancayo, Chiclayo, Trujillo, Piura, Cusco y Huaraz. A diciembre 2017 se incorporarán las Oficinas Desconcentradas Huánuco y Ayacucho. 6 de las 15 Oficinas Desconcentradas, en el año 2017 estarán certificadas con la Norma Internacional ISO 9001:2015.

Para el año 2018 se ha programado crear e implementar 3 Oficinas Desconcentradas, y para garantizar brindar un servicio de excelencia se ha establecido como objetivo certificar a 10 Oficinas Desconcentradas con la Norma Internacional ISO 9001:2015; para lo cual se requiere desarrollar un conjunto de instrumentos técnicos, fortalecer las capacidades y competencias del equipo humano y mejorar de los procesos, entre otros.

Los avances realizados en materia de desconcentración y su importancia para la actual gestión, fundamentan la incorporación de este tema en el PEI del JNE.

Fuente: Informe de evaluación del PEI del JNE 2016-2018, 2016, p. 25.

Otro ejemplo, es la visión que tiene del relacionamiento con los partidos y las organizaciones políticas, un grupo de interés externo que debiera ser muy importante para

³⁵ Documento emitido por la Dirección General de Planeamiento, Innovación y Desarrollo del JNE (2016).

el JNE. Sin embargo, en el PEI solo considera un objetivo estratégico al respecto y unos indicadores tremendamente desconectados de la realidad, pese a que en el 2016 hubo elecciones generales y en el 2018, elecciones regionales.

Parte del informe de evaluación del Plan Estratégico del JNE 2016-2018

Objetivos Estratégicos Institucionales/Acciones Estratégicas Institucionales	Indicador	Meta 2016	Valor alcanzado	% cumplimiento
OEI 04. Fortalecer la adecuada atención registral	Porcentaje de solicitudes registrales atendidas oportunamente	75%	99%	132.00%
AEI 04.01 Mejorar el nivel de atención de las solicitudes registrales según los criterios establecidos	Porcentaje de solicitudes registrales atendidas	80%	99%	123.75%
AEI 04.02 Optimizar el sistema de registro de organizaciones políticas	Porcentaje de procesos optimizados	100%	100%	100.00%

Fuente: Informe de evaluación del PEI del JNE 2016-2018, 2016, p. 9.

Sobre los partidos y agrupaciones políticas existe un relacionamiento tímido, que exige mucho más que el porcentaje de solicitudes registrales atendidas oportunamente. El JNE está para contribuir en el fomento y/o fortalecimiento del sistema de partidos políticos³⁶.

Sin lugar a duda, el JNE es un sistema complejo, por los diferentes niveles y temáticas sobre los cuales debe y tiene que actuar. Sin embargo, la complejidad aumenta si el aprendizaje organizacional no se da; es decir, no hay duda de que los profesionales a cargo tengan el conocimiento, pero si ello no está expresado en la racionalidad escrita (no necesariamente burocrática), se abre la puerta a la proactividad individual, que no siempre corre por la misma senda de lo estratégico para la organización.

En este sentido el entrevistado nro. 2 de la Alta Dirección agregó:

Existe un plan anual que contiene los objetivos y un cronograma, a eso nos ceñimos. La idea es ser eficientes en el cumplimiento de los mismos, lo que

³⁶ El relacionamiento del JNE con los partidos y agrupaciones políticas lo abordo más a profundidad en el capítulo 4.

significa contribuir con la democracia y los procesos electorales, pero también estar en sintonía con la ciudadanía, las agrupaciones políticas, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, etc.

El informe de evaluación del PEI sostiene que, de los 5 objetivos estratégicos institucionales, 4 de ellos se cumplieron en exceso, siendo la falta de visión al largo plazo un aspecto a mejorar, dejando al descubierto el peso de las decisiones no programadas.

Parte del informe de evaluación del Plan Estratégico del JNE 2016-2018

Sección III

ANALISIS DE DISEÑO DEL PEI

3.1 *El PEI 2016-2018 del JNE no cuenta con la declaración de la Visión*

Conforme a lo establecido en la normativa emitida por CEPLAN el JNE, al constituir un organismo constitucional autónomo, no cuenta con un plan estratégico de largo plazo. Asimismo, en concordancia con la estructura establecida por la referida normativa, en el PEI 2016-2018 no se desarrolló la declaración de Visión. Al respecto, consideramos importante que el PEI debe contar con la visión, por constituir la imagen de la situación futura a alcanzar. Los objetivos, como líneas de cursos de acción se deben seguir para llegar a esa situación deseada o visión.

Fuente: Informe de evaluación del PEI del JNE 2016-2018, 2016, p. 25.

La idea de eficiencia institucional que tienen los tomadores decisiones del JNE se refiere a la consecución de objetivos organizacionales (puesto que para ello han pedido recursos públicos); sin embargo, la pregunta es si esos objetivos son o no muy básicos o por qué no están relacionados con la mejora cualitativa de los relacionamientos con los principales grupos de interés. ¿Por qué hay tanta desconexión entre la institución y el entorno, en el que están los múltiples grupos de interés internos y externos?

Quizá la respuesta está en lo que dijo el entrevistado nro. 3 de la Alta Dirección del JNE sobre los planes institucionales:

Creo que es una tendencia de muchas instituciones públicas, que yo he visto más o menos de cerca, en donde los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) o los Planes Operativos Institucionales (POI) son documentos que se usan únicamente para cumplir en el papel. Yo veo cada vez menos objetivos estratégicos, veo gente que cada vez sabe menos lo que quiere y hacia dónde va la institución.

Si los planes no marcan el camino ¿hacia dónde está avanzando la institución?

Con seguridad, el avance (o retroceso) de la organización se explica por la desconexión de la entidad y con las demandas, exigencias y críticas de los grupos de interés. En mi opinión, ello responde a que muchas organizaciones públicas no han incorporado de manera oficial y constante, en sus procesos, la investigación para el re-conocimiento del entorno, lo cual debiera de ser la base para el planeamiento estratégico.

Sin conocimiento del entorno y de los intereses de las partes interesadas, la toma de decisiones se da con un alto grado de desconocimiento o desinformación, incertidumbre, decidiendo a ciegas, a partir de lo que cada uno sabe, cree, siente. Sin una visión institucional.

Parte del informe de evaluación del Plan Estratégico del JNE 2016-2018

3.3 *En el PEI 2016-2018 no se ha planteado un Objetivo relacionado con la investigación y formación electoral*

El JNE tiene, entre sus competencias, aquellas relacionadas con la investigación y medición sobre la base de problemáticas relacionadas con su labor en procesos con incidencia electoral, con las estrategias y mecanismos de intervención para la prevención de conflictos electorales, así como con los programas de formación y capacitación electoral. Los objetivos del PEI vigente no abordan este importante pilar de gestión del conocimiento.

Fuente: Informe de evaluación del PEI del JNE 2016-2018, 2016, p. 25.

Sin conocimiento ni certezas el presupuesto se diluye en lo no importante, así lo reconoció el entrevistado nro. 9, quien forma parte del grupo de mandos medio del JNE:

El área de Planeamiento y Presupuesto lleva las propuestas de distribución de recursos, con base a lo histórico reciente; entonces, el presidente decide a qué le dará prioridad en el año, a quién le quiere poner más recursos, qué proyecto quiere que se lleve a cabo. En gestiones anteriores había una comisión para eso, integrada por los directores, ahora es diferente, cada jefe tiene su estilo.

“Muchas decisiones parecen ser tomadas por las autoridades, e incluso los Jurados Electorales Especiales (JEE)³⁷, desde la incoherencia y desconexión con la realidad del país”, dijo el entrevistado nro. 7, parte del grupo de los mandos medio. Es decir, hay una necesidad urgente de involucrarlos con una visión institucional/organizacional compartida, obviamente respetando la autonomía en el ejercicio de la impartición de justicia electoral.

Obviamente las decisiones que se toman no solo afectan el desempeño hacia los grupos de interés externos, lo trabajadores también sufren y experimentan los cambios, por lo que, el sistema de creencias y los hábitos laborales se alteran. El entrevistado nro. 10, trabajador de la base de la pirámide del JNE, quien labora en una oficina desconcentrada, dijo al respecto: “Quisiera que capaciten mejor a los jefes, las formas y estilos a veces chocan mucho”.

En resumen, el proceso de toma de decisiones del Jurado podría mejorar si se considera que la institución es más que un conjunto de reglas, que responde también a un conjunto de dinámicas y relacionamientos organizacionales. En este sentido, el congresista Vicente Zeballos acotó: “El sector público es complejo, abierto, masivo, jerarquizado y político”, y considerando estas características habría que generar relacionamientos asertivos, en un entorno cambiante por definición.

³⁷ Los Jurados Electorales Especiales (JEE) son órganos de carácter temporal creados para cada proceso electoral o consulta popular. Se encargan de dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades de gestión jurisdiccional, fiscalizadora y administrativa dentro de sus respectivas circunscripciones, a fin de garantizar el respeto a la voluntad ciudadana en todo proceso electoral (JNE s.f.)

4. Percepciones ciudadanas generales del sistema electoral

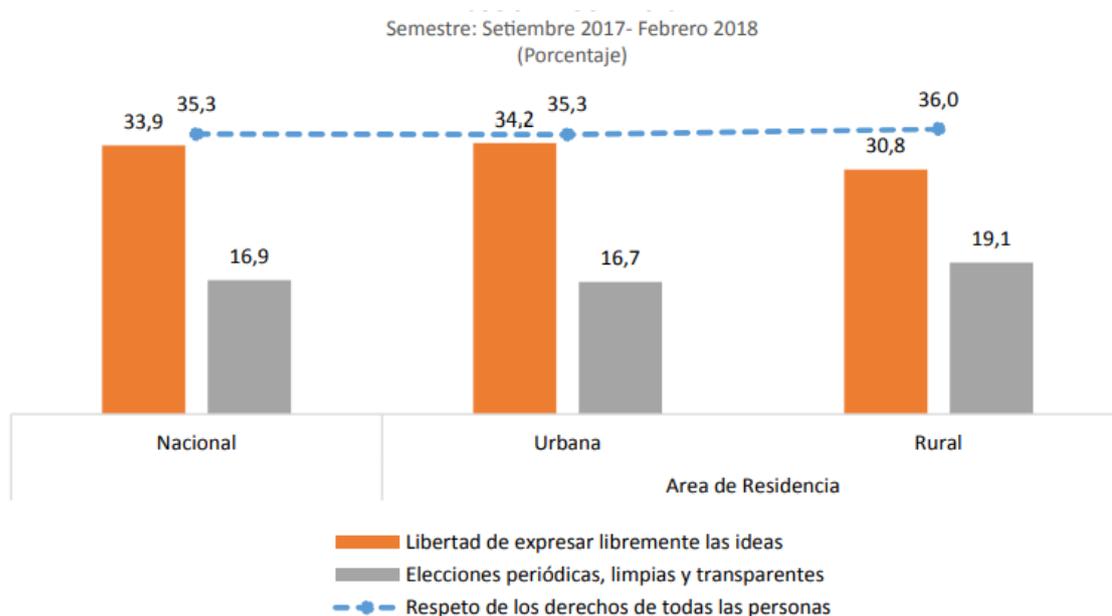
Luego que tratar de entender el sistema electoral peruano, desde el enfoque organizacional de su organismo rector, el JNE, como estructura de toma de decisiones que afecta el sistema político del país, y habiéndose señalado algunas particularidades que requieren ser incorporadas en la racionalidad de la institución; creo que desvelar la valoración que la ciudadanía tiene al respecto, podría contribuir en la observación del intercambio (relación) desde la visión sistémica, más aún, si el Jurado no lo está considerando.

Poder elegir para sentirse representado y ser elegido para comprometerse a representar sería la traducción, en términos sencillos, de la importancia del sistema electoral, un componente catalizador y simbólico del tipo de democracia que se expresa en cada gobierno nacional y subnacional, haciendo historia y dando cuenta de los niveles de cultura democrática de la ciudadanía, autoridades, líderes de opinión, organizaciones y por supuesto, instituciones.

Ciertamente, el sistema democrático es mucho más que el electoral, pero éste último es quizá la parte más visible de la democracia, pues se trata, esencialmente, de los procesos de toma de decisiones que involucran vivencialmente a cada ciudadano y/o diferentes organizaciones, en las urnas. De las percepciones generales ciudadanas sobre el buen desempeño de los procesos electorales depende gran parte de la legitimidad y confianza en las autoridades elegidas.

En este sentido, se puede destacar que la tercera característica más importante de la democracia para la ciudadanía corresponde a “elecciones periódicas, limpias y transparentes”, según la encuesta nacional de hogares realizada entre setiembre de 2017 y febrero de 2018. Cabe notar, que en el sector rural el porcentaje aumenta ligeramente.

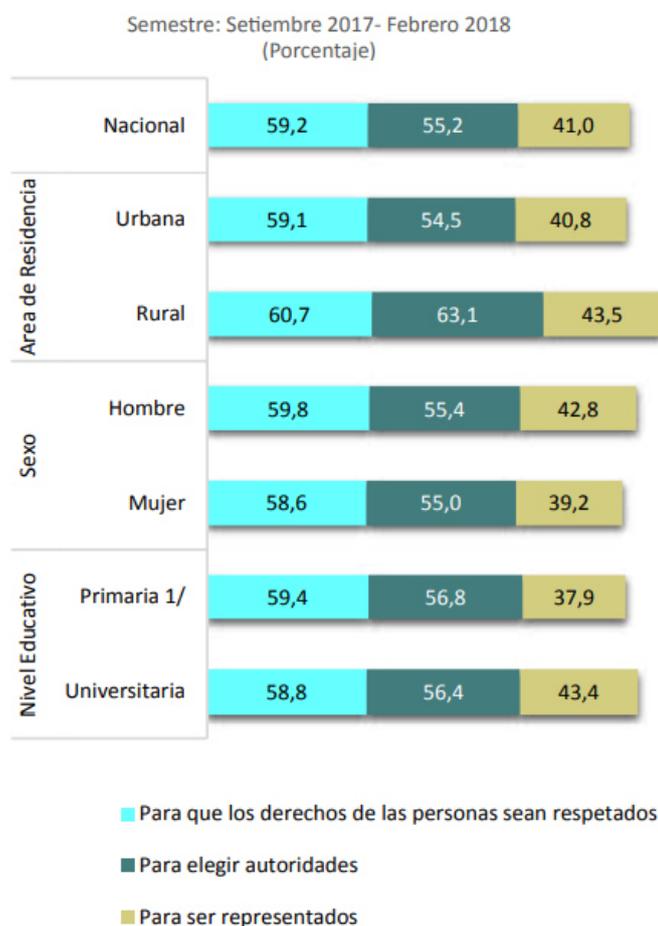
Características más importantes de la Democracia por área de residencia y características sociodemográficas, en Perú



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2018 – Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Democracia y Transparencia.

Sin embargo, las primeras dos características también resultan significativas porque dan cuenta de la necesidad y expectativa de vivir cotidianamente con “respeto hacia los derechos de todas las personas” y con “libertad para expresar libremente las ideas”; es decir, valores democráticos que ponen el diálogo y el consenso en el centro de las relaciones de los actores sociales, por lo menos en términos deseados.

Opinión sobre la utilidad de la Democracia por área de residencia y características sociodemográficas



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2018 – Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Democracia y Transparencia.

Otra pregunta interesante de la presente encuesta es sobre la utilidad de la democracia. Los peruanos ven que la democracia sirve para que “los derechos de las personas sean respetados”, “para elegir autoridades” y “para ser representados”; es decir, los dos últimos aspectos están directamente relacionados con los comicios y con la justicia electoral, por supuesto.

En palabras del entrevistado nro. 1 de la Alta Dirección del JNE:

El sistema electoral es parte importante de la democracia, pues los ciudadanos votan por quienes tomarán las decisiones del país, en función de la

representatividad. Yo creo que contribuimos en la gobernabilidad del país, pues instamos a los candidatos, partidos políticos, congresistas, organizaciones civiles y a la prensa a que estén conscientes de los procesos electorales y lo que ello significa, incluyendo la justicia electoral a través de nuestros Jurados Electorales Especiales en primera instancia y el Pleno del JNE como segunda instancia.

Sin lugar a duda, cada elección es particular y tiene su propio contexto político y/o social que las explica. Sin embargo, en el sector electoral y quizá por la crisis de los partidos políticos de los años 90, la opinión pública viene exigiendo, cada vez con más urgencia, una reforma electoral que aborde y delimite temas importantes como el financiamiento de los partidos políticos, las elecciones internas y la inclusión de las minorías en las listas partidarias. Con seguridad el JNE y los otros actores del sistema electoral lo saben, pero de espaldas al entorno es difícil ser asertivo y/o acertado.

Para el jefe de la Misión para Perú de Idea Internacional³⁸, Percy Medina, experto en temas electorales:

Lo más urgente del sector electoral es terminar de trabajar el tema de financiamiento de la política; hay avances, pero todavía se necesita ajustes. El tema de democracia interna, y la equidad de género en las postulaciones, dejando de ser solamente declarativos sino pasar a garantizar una mejor participación de hombres y mujeres en las candidaturas. Sin olvidar otros, como la mejora de la cuota y representación indígena, la norma de propaganda electoral, etc.

Entonces, mejorar el sistema electoral podría llevarnos también a la discusión sobre “¿qué tipo de JNE u ONPE necesitamos para la reforma político electoral?, solo discutimos ¿qué tipo de candidatos o de partidos?”, acotó Gerardo Távara, experto en materia electoral.

³⁸ Idea Internacional es una organización regida por sus estatutos, los últimos de los cuales entraron en vigor en noviembre de 2008. La membresía está abierta a aquellos gobiernos que demuestren, por medio del ejemplo en su propia nación, su compromiso con el Estado de derecho, los derechos humanos, los principios básicos del pluralismo democrático y el fortalecimiento de la democracia.

En suma, el entorno más cercano del JNE es el sistema electoral, en donde se encuentra diversos grupos de interés como los partidos políticos, los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, el Congreso de la República, entre otros, especialmente los otros dos organismos electorales, como son ONPE y Reniec, con quienes las interrelaciones son tímidas y basadas únicamente en el mandato de ley; es decir, no hay una visión estratégica que integre a los tres órganos como aliados estratégicos en beneficio de la construcción de confianza en el sector electoral, existe una mirada fragmentada.

Esta mirada parcial del entorno inmediato, como unidad sistémica presenta a un Jurado con dificultades en la toma de decisiones, programadas y no programadas, pues muchas de ellas no están orientadas hacia lo que la ciudadanía espera de la institución justicia electoral, quizá por desconocimiento, quizá por desconexión, quizá por algún interés lejano a la institución.

De cualquier manera, todo ello produce la búsqueda de la eficiencia organizacional mediante planes que reflejan una organización fragmentada, que tiende al aislamiento, con una mirada cortoplacista y con serias dificultades para adaptarse y aprender.

La burocracia, una teatralización para los de afuera

Capítulo 3: La cultura organizacional reproducida en el JNE

Durante mi trabajo de campo una de las cosas más difíciles fue seguir todo el ‘papeleo’ de la solicitud de los permisos para poder entrevistar a los trabajadores y funcionarios públicos de la institución, pero no por lo engorroso del trámite sino por las escenas que se me obligaba a representar, lo que se esperaba de mí, para que la respuesta sea positiva y me permitan el ingreso. En una oportunidad, debido al miedo de los trabajadores por cuidar sus puestos, pues la nueva presidencia –como se acostumbra– estaba colocando al nuevo personal de confianza, coincidí con un antiguo conocido mío, quien me pidió encarecidamente que no comentara que nos conocíamos porque los nuevos líderes estaban depurando y cualquier cosa inofensiva podría parecer sospechosa y costarle el puesto. Me pareció exagerado y hasta un poco divertido; entonces, accedí. El trabajador a quien habían delegado la atención de mi solicitud se me acercó, me llevó a la oficina de mi conocido y nos presentó. Teatralizamos una presentación según la formalidad racional organizacional requerida, nos dimos la mano, expliqué mis intereses de investigación, me expusieron los procedimientos a seguir, incluyendo el imperativo de uso solo académico de la información recabada, de lo contrario no se me volverían a abrir las puertas... mientras escuchaba la conversación pensaba en para quién estábamos actuando. ¿Para el encargado? Quien solo cumplía órdenes. ¿Para mi amigo? Así sentiría que no sospechaban de él o... ¿para mí misma? qué no pertenezco a la institución y ellos lo saben, pero ante mis ojos ellos tienen que actuar según sus procedimientos.

La mirada que el JNE tiene de su entorno deviene del conjunto de creencias compartido por los miembros de la organización, que guían las decisiones, mensajes y actuaciones; y se expresan mediante las dinámicas cotidianas que se dan a través de toda la pirámide jerárquica.

Durante el trabajo de campo de la presente investigación se pudo comprender que las categorías y variables, usualmente vinculadas con la indagación sobre la cultura

organizacional³⁹ corresponden a las percepciones sobre el clima laboral, el conocimiento e involucramiento con los valores organizacionales, los niveles de desarrollo de habilidades blandas⁴⁰ y/o los niveles de confianza en la organización; ello, responde fundamentalmente a la visión desarrollada y aplicada a las empresas u organizaciones privadas. Sin embargo, en el desarrollo de este estudio de caso, surgieron especificidades propias de una organización pública, que producen y reproducen la cultura organizacional del JNE, presentado matices que la separa del modelo cultural organizacional privado y que resultaría interesante recoger para incorporarlos en el modelo de gestión⁴¹ pública.

1. La burocracia, un modelo de gestión

Generalmente, el modelo burocrático de gestión, asociado a las entidades públicas despierta duras críticas, quizá con justa razón, pues no solo no ha conseguido proyectar eficiencia organizacional, sino que tampoco ha logrado generar corrientes de opinión pública positivas, ni respecto de la organización ni en relación con el mismo modelo de gestión.

De hecho, muchos responsabilizan a la burocracia de la falta de asertividad de las instituciones públicas hacia la ciudadanía; es decir, el arquetipo de Max Weber viene siendo acusado de responder priorizando lo normativo y lo legal, naturalmente; pero en el nuevo milenio, ello implica olvidarse del espíritu de las leyes, las cuales, están al servicio del ciudadano, sujeto de derechos y obligaciones. Se trata de una de las principales críticas que viene de quienes se oponen al modelo burocrático y sus limitaciones, apostando por el modelo de gestión post burocrático, cuyo aporte esencial es el enfoque en los relacionamientos con los diferentes grupos de interés, especialmente los ciudadanos (Guerrero, 2001).

Esta crítica de falta de asertividad se asienta en la idea de la poca reflexión/ decisión de los funcionarios y trabajadores públicos respecto de las necesidades reales de los ciudadanos; es decir, responder al reto de ir más allá de los procedimientos y protocolos

³⁹ En el sentido más estricto es el sistema de creencias y valores compartidos por los miembros de la organización, cuyas funciones principales son producir identificación y diferenciación.

⁴⁰ Como liderazgo, comunicación asertiva, motivación, trabajo en equipo, etc.

⁴¹ Un modelo de gestión, en el sentido más estricto, es la forma de organizarse para cumplir objetivos, incluye la estructura organizacional, el diseño organizacional, los procesos de toma de decisiones y los relacionamientos internos.

establecidos, cuando éstos se tornan desfasados, no con la intención de entrar en el terreno de lo excepcional sino de ir modificándolos para poder mejorar frente a los cambios del entorno.

En el caso del Jurado, “nos falta tener conciencia de ser servidor público, entender que estamos para servir. Con honestidad, no hay procedimientos orientados a servir realmente”, confesó el entrevistado nro. 6, quien labora como mando medio en la institución, y que recordó también el caso reciente de una señora que llegó a la organización con sus tres hijos, llorando porque su cuenta bancaria había sido congelada por no pagar la multa que obtuvo por no haber ido a votar. Ella reclamaba por ayuda, decía que no pudo acudir a la votación porque no tuvo con quien poder dejar a sus hijos, y ahora, ella no podía sacar el poco dinero que le quedaba para darle de comer a los niños. “Creo que hay que cumplir las reglas, pero también deberíamos recoger formalmente en nuestros procedimientos algunas situaciones como estas porque no son solo posibles casos excepcionales”, dijo.

Se recuerda que la burocracia de Max Weber es un conjunto impersonal de procedimientos de una organización (o estructura), basados en normas escritas, sin favoritismos ni decisiones arbitrarias, para que el personal organizado jerárquicamente acceda a los diferentes cargos por su competencia, preparación y antigüedad. Asimismo, constituye un mecanismo que busca salvaguardar y controlar el buen funcionamiento de la administración pública y todo lo que ello conlleva.

Sin embargo, el mismo Weber destacó que la burocracia, en su afán de salvaguardar el funcionamiento de la estructura organizacional constriñe la libertad de los individuos que forman parte de la organización, quienes se tienen que ceñir a los protocolos, como si estuvieran dentro de una “jaula de hierro”, con lo cual el concepto de eficiencia organizacional empieza a tornarse más complejo porque restringe (o pugna) con la capacidad mediata de adaptación, cambio y aprendizaje de la organización/institución.

En el caso del JNE pareciera que hubiese una paradoja entre democracia y burocracia, pues mientras que la primera trabaja directamente con el valor democrático “libertad”, la segunda impone, de cierta manera, como valor organizacional, una “libertad más restringida”.

La burocracia, principal modelo de gestión de las organizaciones públicas, persigue la eficiencia, pero no la consigue. Esta ineficiencia causó un debate en la sociología de las organizaciones durante la década de 1980. Al respecto, Michel Crozier, padre de la sociología de las organizaciones se preguntaba ¿si acaso la administración pública estaba en crisis?

Luego en la década de 1990 se popularizaron las teorías de la modernización del Estado, las cuales, se enfocaban en la búsqueda de nuevos modelos organizacionales que impriman más eficiencia administrativa a las instituciones públicas, pero que, además ello se pueda ver reflejado en las valoraciones positivas de la ciudadanía, los medios de prensa, los especialistas, todas las partes interesadas. Surgió así, el modelo de gestión post burocrático, cuya idea central radica en que la organización eficiente es capaz de generar confianza con los múltiples grupos de interés, algo que el modelo burocrático no pudo conseguir, por lo menos ante las percepciones de la opinión pública.

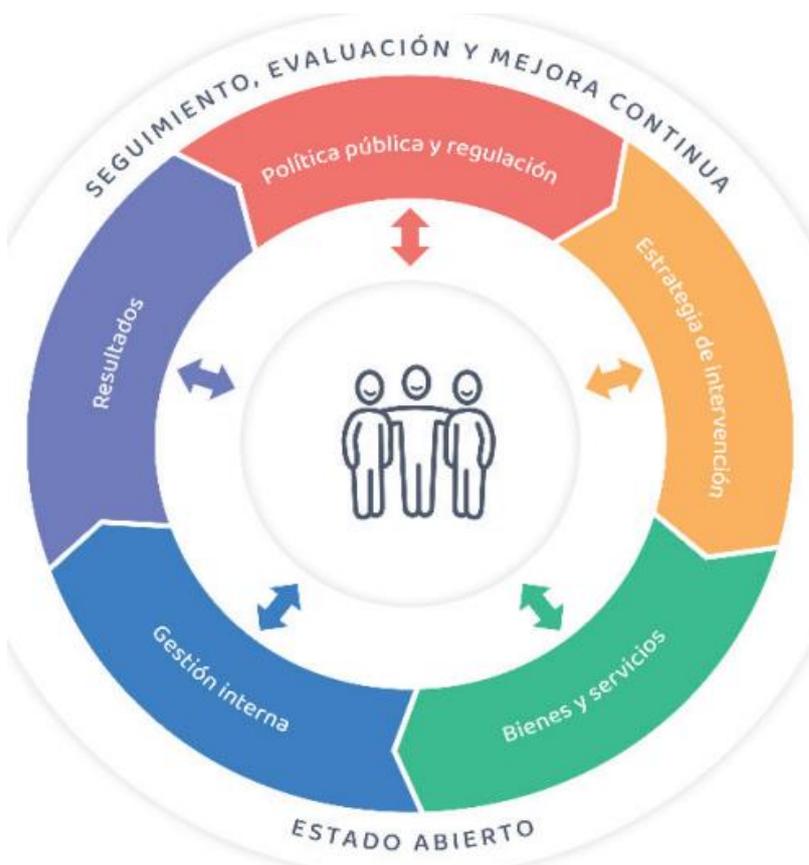
De hecho, el D.S. N° 103-2022PCM, sobre la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (PNMGP)” dice:

En el Perú los esfuerzos por modernizar se circunscriben en la Política 24 del Acuerdo Nacional, la cual establece el compromiso por “construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos”. Así, se busca un Estado que “atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles del gobierno”. En esa línea, la modernización de la gestión pública se articula con los cinco ejes de la Visión Perú al 2030, al proponer un Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás, por cuanto la PNMGP al 2030 tiene como centro a las personas y busca que las mismas alcancen su potencial en igualdad de

oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena, dentro de una sociedad democrática, pacífica, respetuosa de los derechos humanos y libre del temor y de la violencia, siendo uno de sus principios la sostenibilidad ambiental. (Normas Legales Número 16770, Diario Oficial El Peruano, 21 de agosto de 2022, p. 5)

La modernización del Estado peruano conduce a las instituciones públicas a enfocarse en las necesidades, expectativas y aspiraciones de las personas, a través de una gestión basada en los cinco ejes: Políticas públicas y regulación, estrategia de intervención, bienes y servicios, gestión interna y resultados.

Modelo Conceptual de la PNMGP al 2030



Fuente: Normas Legales Número 16770, Diario Oficial El Peruano, 21 de agosto de 2022, p. 10

Considerando ello, la eficiencia administrativa significa alcanzar objetivos y dar cuenta de los resultados en términos de impacto social. Desde el paradigma burocrático, la eficiencia correspondía al cumplimiento de objetivos principalmente operativos; el Estado moderno peruano de la mano con el paradigma post burocrático se enfocan en la generación de valor público; es decir, cumplir objetivos vinculados con el impacto hacia las personas; por eso, la eficiencia tiene que ver los con procesos y mecanismos de control, pero además también con la aceptación de los relacionamientos, las valoraciones y por supuesto, la confianza generada.

En ese sentido, y considerando el caso de estudio, cabe la observación del siguiente cuadro, en donde el JNE genera confianza en menos del 20% de la población, muy por debajo de la valoración que se les otorga a los otros organismos electorales como ONPE y Reniec. Sin embargo, otro dato dramático es la bajísima confianza que generan los partidos políticos.

Perú: Nivel de confianza en las instituciones del país

Semestre: Setiembre 2016 – Febrero 2017 / Setiembre 2017 – Febrero 2018
(Porcentaje)

Actualmente ¿Tiene usted confianza en las instituciones tales como:

Institución	Confiable		Diferencia Set17/Feb18 - Set16/Feb17 (p.p)	No confiable		Diferencia Set17/Feb18 - Set16/Feb17 (p.p)
	Setiembre 2016- Febrero 2017	Setiembre 2017- Febrero 2018		Setiembre 2016- Febrero 2017	Setiembre 2017- Febrero 2018	
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	56,9	55,3	-1,6	40,1	40,7	0,6
Iglesia Católica	51,1	47,9	-3,2	46,8	50,2	3,3
Ministerio de Educación	41,0	38,1	-2,9	55,9	58,4	2,5
Fuerzas Armadas	30,3	30,3	0,0	63,6	63,0	-0,6
Radio y Televisión	28,5	25,1	-3,5	68,9	72,2	3,3
Defensoría del Pueblo	24,5	22,5	-2,0	62,3	65,1	2,9
Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	23,3	21,1	-2,2	68,9	69,8	1,0
Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria	22,1	19,6	-2,4	63,1	64,5	1,4
Policía Nacional del Perú	17,9	18,3	0,4	79,6	79,4	-0,2
Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	18,6	17,1	-1,5	71,9	72,5	0,6
Prensa Escrita	18,5	16,8	-1,7	76,9	78,2	1,3
Municipalidad Distrital	18,2	14,7	-3,5	78,6	81,9	3,3
Ministerio Público - Fiscalía de la Nación	14,3	13,9	-0,3	71,9	70,9	-1,0
Poder Judicial	13,0	13,9	0,8	81,4	79,3	-2,0
Municipalidad Provincial	17,0	13,3	-3,7	77,9	82,0	4,1
Contraloría General de la República	13,5	12,9	-0,6	65,8	67,6	1,9
Procuraduría Anticorrupción	12,4	12,5	0,1	69,5	70,4	0,8
Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	11,8	11,5	-0,2	66,2	67,7	1,5
Gobierno Regional	12,5	10,8	-1,8	77,8	80,5	2,6
Congreso de la República	8,9	6,6	-2,2	85,4	87,4	2,0
Partidos Políticos	4,7	4,5	-0,2	91,2	90,7	-0,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) – Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

Según algunos expertos, el tema de la falta de confianza hacia el JNE tiene que ver en primer lugar con su propósito⁴²; es decir, más allá de impartir justicia electoral, falta proyectar los esfuerzos de imparcialidad y transparencia especialmente en los momentos más complejos. La valoración tiene relación con las percepciones, pero también con lo tangible para el ciudadano; por ejemplo, “Reniec entrega un DNI con rapidez y haciendo los trámites desde internet, ONPE organiza bien los procesos y el JNE tiene que decidir, aunque sus decisiones no van a complacer a todos o peor aún no son entendidas por todos”, explicó el Secretario General de Transparencia, Gerardo Távara.

⁴² El propósito de una organización responde a la razón de su existencia, pero con relación a la sociedad; aplicado a la organización pública sería ir más allá de su ley de creación o ley orgánica; es decir, ir hacia el espíritu de dicha ley.

Definitivamente, las percepciones de la ciudadanía son influenciadas también por el contexto político social en épocas principalmente electorales, así lo recordó el Jefe de Misión para Perú de Idea Internacional, Percy Medina:

En el caso de la ONPE y el Jurado están más vinculados con los temas propiamente electorales, sujetos a los vaivenes que tiene la política; por ejemplo, las elecciones del 2016 trajeron la exclusión de dos candidatos relevantes como Julio Guzmán y César Acuña, representantes de los partidos políticos Alianza por el Progreso y el Partido Morado, respectivamente; y con ello una serie de problemas, falta de credibilidad y cuestionamientos.

Con todo ello, el paradigma post burocrático y sus “buenas intenciones” para contribuir en la modernización del Estado encuentra su origen en los modelos de gestión aplicados en el sector privado frente a los cambios del entorno, de los mercados y de las exigencias de los públicos⁴³; por lo tanto, requieren de un gran trabajo de reconocimiento de las instituciones públicas para mejorar su adaptación y aplicación, más aún, si se recuerda que todas las organizaciones públicas tienen sus particularidades. No existe dos organizaciones iguales, ni en el sector privado ni muchos menos en el público.

Esas particularidades que hacen únicas a las organizaciones son las características con capacidad de proyectar valor; es decir, atributos que permiten construir aceptación, credibilidad y confianza, si éstos guían coherentemente las decisiones y actuaciones de la organización.

La construcción de confianza y credibilidad en torno a las organizaciones está relacionada con un concepto ideado en el sector organizacional privado: la reputación⁴⁴, cuya

⁴³ Los modelos de gestión privados modernos se enfocan en los rápidos y flexibles procesos de toma de decisiones, en el empoderamiento de los grupos de trabajo achatando la pirámide jerárquica en la práctica cotidiana y en el diálogo constante con las diversas partes interesadas y sus constantes demandas.

⁴⁴ La reputación es el reconocimiento del valor intangible de las organizaciones, es la suma de las percepciones de todos los grupos de interés y se construye siendo coherente; es decir, cumpliendo con las necesidades, expectativas y aspiraciones de todas las partes interesadas (Ritter, 2013).

traducción hacia el sector público es la legitimidad, en ambos casos se remite a los niveles de confianza y aceptación por parte de los grupos de interés.

En ese sentido, el modelo post burocrático apuesta por el fortalecimiento de las relaciones internas de la organización pública, bajo la premisa de que son los miembros de la organización quienes deciden y actúan, relacionándose con todas las partes interesadas, por lo que son ellos, en toda la pirámide jerárquica, quienes deben ayudar a proyectar coherencia hacia el entorno para construir valoración, legitimidad.

2. Elementos propios de los relacionamientos internos del JNE

Efectivamente, a nivel mundial las organizaciones públicas como entes intermediarios entre el Estado y los ciudadanos, se han visto obligados a incorporar en la racionalidad burocrática la tendencia a centrarse en las personas; de tal manera, que ello viene significando la incorporación del tema de la mejora de los relacionamientos internos dentro de los planes institucionales (Libro Blanco del Servicio Público Español, 2000).

Se trata de desarrollar y fortalecer una visión más “holística”⁴⁵ para construir y gestionar relacionamientos con los múltiples grupos de interés (Costa J., 2000) y así, generar intercambios que produzcan valor organizacional.

Entonces, observando los relacionamientos entre el JNE y sus miembros se podría conocer un poco más sobre cómo se producen y reproducen los relacionamientos y el discurso institucional, con los grupos externos de la organización, como son: los partidos políticos, el Congreso de la República, la prensa, Reniec, ONPE y los usuarios de sus servicios, entre otros.

En mi opinión, el primer elemento que define los relacionamientos internos del JNE corresponde al carácter dinámico y abierto de la organización vista como sistema; es decir, se encuentra en constante movimiento. Aunque vale la pena precisar, que el dinamismo y apertura organizacional tienen el objetivo de conseguir la adaptación en el

⁴⁵ Joan Costa (2000) sostiene las organizaciones que tienen una visión integral, holística y polivalente en función del entorno en donde es consciente de las necesidades y expectativas de todos sus grupos de interés, es capaz de crear coherencia, por lo tanto, valor.

entorno, el cual, es cambiante; entonces hay dinámicas internas y dinámicas externas a la organización, producidas por la misma organización.

En el JNE, las dinámicas internas están marcadas por la alta rotación del personal, especialmente de quienes forman parte de la Alta Dirección, pues como ya se sabe, cada cuatro años los miembros del Pleno se renuevan, y con ello, los estilos de liderazgo y el establecimiento de objetivos prioritarios también cambian; asimismo, las épocas electorales frente a las no electorales crean una suerte de fluidez en la alternancia de las tareas de la organización, generando ciclos donde los múltiples relacionamientos son de orden-desorden-retroacción, repetidamente, aunque la última fase de retroacciones, en el caso del JNE, responde a un aprendizaje muy lento y no siempre consciente.

Un segundo elemento que marcará los relacionamientos internos del Jurado es la complejidad organizacional, la cual alude a los diferentes sistemas y procesos que conviven dentro de la organización y también a aquellos más grandes, en donde la organización es solo un subsistema.

En mi opinión, la complejidad del JNE expresada en las dinámicas internas, responde principalmente a tres razones: La primera, por la existencia de un subsistema psicosocial en donde deben convivir el discurso político (que viene principalmente del entorno) y el discurso técnico electoral (producido por los líderes de la organización y de los empleados públicos especializados). Ambos discursos casi nunca coinciden.

La segunda razón corresponde al subsistema administrativo institucional, el cual se enfoca en la impartición de justicia electoral, lo que significa que sienta precedentes históricos; es decir, jurisprudencia electoral en el sistema democrático, para lo cual, la organización debe escuchar al entorno para explicar con transparencia todos los cuestionamientos surgidos.

La tercera razón pone en el centro al sistema electoral, pues el JNE tiene una interdependencia con los otros organismos electorales, ONPE y Reniec. Esta fragmentación del sistema electoral produce un JNE cuyos miembros no pueden articular esfuerzos para construir valor organizacional.

3. Identidad y cultura organizacional

En el ámbito interno de las organizaciones existen tres conceptos importantes que ayudan a entender los relacionamientos internos. Me refiero a la identidad institucional, la cultura organizacional y el flujo de relacionamientos en toda la pirámide jerárquica (comunicación interna).

La identidad institucional es el conjunto de definiciones de la organización, como: la misión, visión, protocolos y manuales de funciones, creencias, valores, documentos, políticas, directrices, etc. Es decir, la racionalidad escrita que no necesariamente guía a las acciones, de hecho, muchas veces se trata de “buenas intenciones” que quedan enmarcadas en cuadros en la pared del recibidor o en las áreas no actualizadas de las páginas web.

Desde mi opinión, se trata de la definición respecto de ¿quién es la organización? Y ¿cómo se organiza para trabajar?, lo cual, proyecta una promesa implícita en términos del tipo de relacionamientos que desarrollará con todos los grupos de interés⁴⁶, internos y externos, incluyendo aquellos que demandan mayor responsabilidad con el desarrollo sostenible, tema que la política de modernización del Estado peruano recoge⁴⁷.

Asimismo, la identidad como definición organizacional, de manera más concreta marcará el camino general por dónde transitarán los procesos de toma de decisiones, en sus diferentes periodos de gestión; es decir, es la base del planeamiento estratégico como proceso creativo organizacional para alcanzar la consecución de objetivos.

Por ello, la racionalidad burocrática como modelo de gestión de entidades públicas moldea la identidad institucional de una organización. Por eso, temas como el reconocimiento de las características del sistema electoral peruano, la selección de los magistrados del pleno institucional, los procesos de toma de decisiones y la legitimidad

⁴⁶ Grupos de personas naturales y/o jurídicas que se ven afectados directa o indirectamente por el desarrollo de la actividad empresarial, y por lo tanto, también tienen la capacidad de afectar directa o indirectamente el desarrollo de éstas” (Freeman, 1983).

⁴⁷ Según el D. S. N°103-2022PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública con visión al 2030, año en que se evaluarán los resultados obtenidos en torno a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en el mundo.

interna, van a afectar la identificación de los miembros de la organización con los elementos identitarios; es decir, la coherencia del sistema de creencias de la organización.

La cultura organizacional es el conjunto de comportamientos y decisiones de todos los trabajadores y funcionarios públicos, en todos los niveles jerárquicos. Dichas formas de actuar dan cuenta del grado de conocimiento e involucramiento de estos trabajadores a nivel nacional con la identidad de la institución. Dicho de otro modo, se dice que hay una cultura organizacional estratégica (que ayuda a conseguir objetivos) cuando los miembros de la organización están guiados en todo momento y de manera voluntaria por la identidad que define a la institución.

Entonces, la cultura organizacional podría ser la expresión cotidiana del cumplimiento de la promesa de la organización, pero para que ello ocurra, el conjunto de relaciones internas debe de estar alineado a un discurso (intercambio) institucional coherente, creíble; gestionando relacionamientos basados en los diálogos internos.

Cabe destacar, que el discurso institucional coherente que genera confianza de mediano a largo plazo es aquel que va de la mano con las decisiones y acciones organizacionales. Por lo tanto, el intercambio (comunicación) entre la institución y las partes interesadas se produce en el nivel discursivo (declarativo) pero también el en nivel de las decisiones y acciones que se ejecutan (realización). A esto se refería Joan Costa al sostener que “la comunicación es acción” (2000).

La identidad, la cultura y la comunicación interna se relacionan entre sí fortaleciendo la capacidad de retroalimentación y adaptación en el ámbito interno, un enfoque que nos vuelve a enfrentar al concepto de “institucionalidad” pero desde la perspectiva de los relacionamientos organizacionales.

Desde lo observado en este caso de estudio, mientras más fortalecida esté la institucionalidad menos fluctuante será la legitimidad que proyecte la institución. La legitimidad tiene una relación directa con los discursos que devienen de la cultura organizacional; es decir, si el JNE trabajara por gestionar o moldear su cultura organizacional, que involucra a todos sus miembros, hacia el cumplimiento de un propósito concreto y cotidiano, que responda a la necesidad del entorno y basado en la

promesa, se podría generar oportunidades para ejercitar la coherencia, el aprendizaje organizacional y la escucha activa. En otras palabras, el JNE requiere tener una postura política clara, neutral (no partidaria) en toda la pirámide jerárquica, en lugar de solo un discurso técnico electoral que no le permite proyectar valores democráticos ni en el sistema electoral no en el político.

3.1. La racionalidad oficial: la promesa del JNE

En palabras del entrevistado nro. 1, perteneciente a la Alta Dirección, la promesa del JNE podría rezar así:

Nosotros somos una entidad con dos funciones claras, la jurisdiccional y la administrativa. La jurisdiccional se realiza de manera imparcial y a partir de la experiencia de los miembros del Pleno del JNE en materia de derecho electoral. Muchas veces hay quienes aceptan estos fallos y muchas otras no; por eso, es importante comunicar a los medios de comunicación y explicarles los temas, aunque ello, a veces también resulta complicado porque se trata de un lenguaje técnico. En tanto la función administrativa también tiene sus particularidades, pues en una entidad como esta, tan especializada, quienes empiezan a trabajar tienen que aprender mucho en la práctica, porque no existe una escuela para funcionarios públicos ni para trabajadores del Estado. De hecho, la rotación del personal de la base de la pirámide y en el nivel de los mandos medio no es tan alta, pero los que se van de esta institución siempre lo hace para mejor, salen bien formados en temas administrativos electorales.

El pensamiento oficial que responde a la racionalidad burocrática, al “deber ser” de la organización según las normas, procedimientos y procesos internos están generando una distancia importante con las dinámicas cotidianas, especialmente entre los trabajadores de rango bajo y medio.

Por ejemplo, respecto de la selección de los cinco miembros del Pleno del JNE, quienes tomaran decisiones de envergadura para la institución y para el país durante 4 años, generando suspicacias, pues algunos sostienen que no hay representatividad en dicha elección y otros que no están debidamente preparados, por lo que muchos Plenos no han generado confianza en la misma institución, menos hacia fuera la organización.

La conformación colegiada y la forma de elección del Pleno garantizan la independencia e imparcialidad en la toma de decisiones de cada uno de sus miembros. Sin embargo, para algunos expertos esta conformación no es la correcta ya sea por un tema de representación, ¿el Colegio de Abogados de Lima puede representar a todos los abogados del país?, o por competencias, no existe el requisito de conocimiento o preparación en material electoral.

Uno de los expertos consultados, *off the record* dijo:

Ese JNE que sueño, debe ser designado por sus integrantes, no por una conformación extraña como la de la actualidad... ¿el Colegio de Abogados de Lima representa a todos los abogados del Perú? Yo creo que no. Además, algo que es gravísimo, ninguno de los 5 llega a ese cargo por tener alguna experiencia electoral; es decir, van a emitir justicia, crear jurisprudencia electoral con un absoluto desconocimiento. Yo he hablado con alguno de los presidentes del JNE y me ha dicho: “Yo no sé nada del electorado”.

Por otro lado, se puede resaltar las declaraciones de un mando medio del JNE, el entrevistado nro. 5, quien dejó entrever que incluso al interior de Pleno hay que tejer estrategias, qué ojalá siempre vayan de acuerdo a los valores de la institución:

El dueño del Jurado es el presidente. El presidente es el titular del pliego, es casi responsable de todo en lo absoluto. Luego, para un mejor funcionamiento interno, obviamente que tiene que estar bien con los que integran el pleno, pero los

miembros del pleno no contratan a gente, no tienen responsabilidad administrativa ni presupuestal, están ahí para tomar decisiones jurisdiccionales y dentro del ámbito jurisdiccional hay toda una mecánica; tú para sacar un tema necesitas 3 votos, entonces el presidente también tiene que hacer ahí sus estrategias de cómo va a llevar adelante ese tipo de proceso”.

Entonces, quienes dirigen la institución hasta que la conozcan y la reconozcan tendrán que guiarse por la racionalidad formal y escrita; sin embargo, existen muchas áreas grises producto del modelo de los tres organismos electorales y sus funciones, por ejemplo, la función de “educar” recogida por la ONPE y también por el JNE en sus respectivas páginas web, pero que no marca los límites entre uno y otro, y que en todo caso habría que definir y no esperar al tono de liderazgo de cada gestión.

Sobre ello, el experto Piero Corvetto dijo:

Hay muchas funciones que los organismos electorales deben cumplir en época no electoral y creo que no están bien planteadas en la norma, le dan atribución al Jurado de tener inversión en el área de educación electoral, pero ¿esa es la función del Jurado Nacional?, ¿hacer cursos, hacer talleres?, me parece muy etéreo el tema de educación electoral, yo creo que debería estar abrazado a un plan con el Ministerio de Educación, para poder plasmarlo, enriquecer, ayudar, ser un brazo del Ministerio de Educación en determinados temas.

Según la Ley N°26486, Título II, De las funciones del JNE, Art. 5, Ley Orgánica del JNE, entre sus funciones están: “Diseñar y ejecutar programas de capacitación electoral dirigidos a los miembros de los organismos conformantes del Sistema Electoral” y “Desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía. Para tal efecto podrá suscribir convenios con los colegios, universidades y medios de comunicación. Esta función no será ejercida durante los procesos electorales”, lo que sigue siendo una promesa, pues ¿cómo capacitar hacia afuera si hacia adentro ni

los representantes más altos del tribunal de justicia cuentan con dicho conocimiento? Por lo menos adquirido de manera formal organizacional.

El JNE no puede cumplir con su promesa mediante la apuesta por un propósito que genere valor organizacional porque sus procedimientos burocráticos (formalidad) han simplificado la dimensión institucional a solo la dimensión organizacional técnica electoral, sin capacidad de producir intercambios coherentes porque su visión fragmentada del sistema electoral no le permite articular iniciativas desde la formalidad, salvo periodos excepcionales que nacen de la experiencia y el interés de magistrados que se han integrado al Pleno con disposición.

3.2. La racionalidad cotidiana se abre paso

Cabe destacar, que las funciones del JNE según su Ley Orgánica N°26486, permiten diferenciar dos momentos en donde se puede apreciar con claridad una serie de cambios drásticos que marcan con mucha incertidumbre los relacionamientos internos vinculados con los procesos de trabajo, la toma de decisiones y la confianza entre los miembros; me refiero a las épocas electorales y a las épocas no electorales, las cuales en definitiva afectan la cultura organizacional, no necesariamente para bien de la organización.

El principal trabajo y esfuerzo del JNE aparece en épocas electorales como resulta obvio. Este momento es definido por los mismos funcionarios como épocas de “grandes esfuerzos y arduo trabajo”, según lo que resaltó el entrevistado nro. 1, integrante de la Alta Dirección. Casi todas las funciones de la organización se despliegan en épocas electorales; es decir; jurisdiccional, fiscalizadora y administrativa-electoral; dejando para las épocas no electorales las funciones como educativa y normativa.

En épocas no electorales, el JNE se dedica a educar y sensibilizar respecto de los valores democráticos a segmentos denominados minorías como mujeres, niños, indígenas, etc. No solo para fortalecer dichos valores democráticos sino también para incentivar la participación política de grupos minoritarios. Según el entrevistado nro. 4 (funcionario de mando medio): “las épocas no electorales son menos estresantes, pero hay que hacer cosas a partir del aprendizaje o de lo observado en las épocas electorales”.

Por otro lado, la visión de la institución según su propia página web es “contribuir a la consolidación del sistema democrático, garantizando los derechos políticos de la ciudadanía, a través de la administración de justicia electoral, fiscalización, custodia y registro de organizaciones políticas y de otras funciones legales, con transparencia e imparcialidad” (JNE, s.f.).

Se destaca la visión porque hace hincapié en la consolidación del sistema democrático desde la administración de justicia electoral, lo cual denota y connota un saber específico, un *expertise* profesional en derecho electoral del lado de quienes forman parte de esta institución, del presidente, del pleno, de los jurados electorales especiales, entre otros. Sin embargo, no hay ninguna institución educativa que prepare profesionalmente en materia de derecho electoral. Cabe destacar, que en la Escuela Democrática adscrita al JNE se imparten algunos cursos de utilidad, pero no es requisito para acceder a ningún cargo.

Este aspecto permite señalar otros dos momentos claros que viven los trabajadores y empleados públicos del JNE como resultado de los cambios del presidente y miembros del pleno. “Los miembros del pleno y el mismo presidente del JNE suelen llegar a la institución sin experiencia previa en materia electoral, por lo que les toma un tiempo aprender y a su vez darle continuidad o estabilidad al trabajo del JNE” comentó el entrevistado nro. 3 (funcionario de la Alta Dirección).

Esto significa que en cada gestión hay dos momentos reconocidos por los trabajadores, la época de aprendizaje de los líderes, donde los procesos de trabajo son más lentos, los procesos de toma de decisiones responden a sentidos particulares y el clima laboral es de incertidumbre, pues los nuevos líderes están colocando al nuevo personal de confianza y todos los demás corren el riesgo de ser removidos a otros puestos o desvinculados de la organización.

En contraposición, aparece también la época de consolidación del estilo de mando o liderazgo, momentos donde la nueva lógica dominante encuentra claridad, no necesariamente coherencia, por lo tanto, los trabajadores se sienten mejor adaptados a los cambios, la incertidumbre está presente, pero en menor rango.

De tal manera que para entender las relaciones al interior del JNE se utilizará los siguientes cuatro momentos, descritos por todos los entrevistados miembros de la institución: Electorales y no electorales, en función de la participación del JNE en cumplimiento de su función pública, la impartición de justicia electoral, cuyo impacto está más relacionado con el ámbito externo de la organización; y momentos de proceso de aprendizaje de los nuevos líderes al darse los cambios de gestión, frente a la consolidación de mando, relacionado más con las dinámicas internas del Jurado.

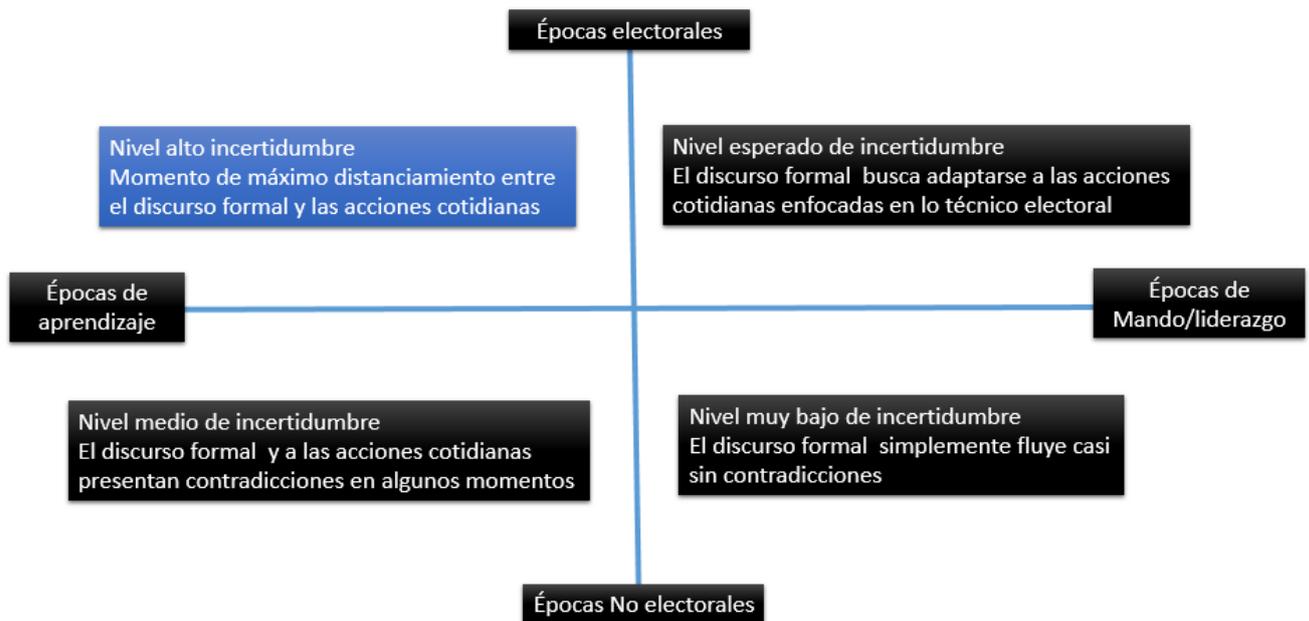
Estos cuatro momentos son cíclicos y marcan el carácter de los relacionamientos internos, pese a que la misma organización no los incorpora como parte de su aprendizaje.

Entonces, el JNE experimenta cíclicamente las épocas electorales, las épocas no electorales, las épocas de aprendizaje y las épocas de consolidación de mando, donde tienen lugar discursos internos bastante particulares producidos básicamente por los incrementos de los niveles de incertidumbre laboral generados por la sucesión de dichos momentos.

Cabe destacar, que la presente investigación se centra en el momento de mayor incertidumbre; es decir, un cambio de gestión que significa un proceso de aprendizaje para los nuevos líderes de la gestión Ticona, quienes casi de inmediato entraban a una época electoral con las elecciones regionales del 2018. El nivel más alto de incertidumbre, donde el distanciamiento del discurso formal y las acciones cotidianas de los empleados es mayor; ello significa, que las contradicciones crean el más alto nivel de incoherencia entre lo que se dice y lo que se hace (entre la identidad y la cultura), emergiendo la puesta en escena, la teatralización.

En el siguiente gráfico se puede observar el cambio en los niveles de incertidumbre al pasar de época en época.

Ciclos discursivos al interior del JNE



Elaboración propia

Este gráfico responde a la información recogida durante el trabajo de campo realizado, los empleados y funcionarios públicos entrevistados mencionaron en reiteradas ocasiones el estrés producido por la organización de procesos electorales, además de la idea de tener una sensación de incertidumbre total como resultado de los cambios dados por el nuevo presidente, quien “estaba aprendiendo recién el manejo de la institución”, según comentarios que incluye a la secretaria que atendía mis llamadas para indagar si me darían los permisos para encuestar a los colaboradores. En una ocasión, ella misma narró que había estado de licencia por 3 días por dolores intensos de espalda, causados por el alto nivel de estrés debido al “trato déspota” de los nuevos jefes hacia el personal y la posibilidad de quedarse sin trabajo.

Otro entrevistado, del grupo del mando medio, el nro. 9, dijo al respecto:

Cada 4 años tenemos un presidente que viene e imprime su sello personal en nuestra institución. Normalmente el primer año es para conocer la institución e incluso temas de derecho electoral y para construir confianza, pero no se trata de

que nosotros confiemos en ellos sino de que ellos confíen en nosotros, sospechan de nosotros y de nuestras habilidades.

Cuando hay un cambio de gestión:

Todos están un poco temerosos de que los despidan, especialmente las cabezas de las áreas. Al interior de la organización se generan bandos, con lo cual la desinformación y la sospecha imperan. Todos buscan congraciarse con los líderes actuales para conservar su trabajo. Hay miedo de hablar, por lo que nadie cuestiona nada, solo obedecen. No quisiera caer en ese dicho de que todo tiempo pasado fue mejor, pero los cambios que se están dando son bastante drásticos. El actual presidente no le interesa continuar con los logros de la gestión anterior, ni con temas importantes como los de la reforma electoral, dijo con resignación el integrante de la Alta Dirección, entrevistado nro. 1.

Un importante aspecto que mencionar es que en las épocas electorales el número de trabajadores o empleados del JNE se incrementa significativamente, con lo cual los procesos de trabajo, los procesos de toma de decisiones y el clima laboral cambian, a veces positivamente y otras no tanto. Es decir, el incremento del personal dinamiza la organización, pudiendo producir aprendizaje conjunto. Lo interesante de este proceso de retroacción es que es propiciado por los mandos medios, personal técnico relativamente estable, quienes se encargan de manera reactiva de incorporar la experiencia en la organización, siempre desde la racionalidad burocrática y no necesariamente preocupándose por la cultura organizacional, pues dicho aprendizaje no se difunde ni es aprendido por todos.

Edgar Shein (1986) sostiene que la cultura organizacional como conjunto de creencias en una organización es producida principalmente de arriba hacia abajo, es decir, desde la Alta Dirección hacia la base de la pirámide jerárquica, siendo el mando medio una suerte de bisagra entre los de arriba y los de abajo. Sin embargo, en el caso del JNE con entidad

pública, aparece una particularidad, el grupo de mandos medio son quienes producen la cultura organizacional porque poseen el conocimiento técnico y de la institución, aunque vale resaltar que el tipo de cultura organizacional producida es espontánea, responde a los relacionamientos cotidianos; reactiva, no considera la estrategia organizacional y fragmentada, no hay conciencia del impacto en la organización como un todo, pues no existe la intención de incluir ni integrar a todos.

La incorporación del nuevo personal temporal durante las épocas electorales se realiza en las áreas estratégicas, es decir, aquellas vinculadas con las funciones prioritarias. Se incorporan los equipos de Coordinadores de Acciones Educativas (CAE), grupos de personas a nivel nacional que se encargan de comunicar y sensibilizar respecto de lo que ellos llaman “voto responsable e informado”, los fiscalizadores durante el proceso electoral también se suman; y aunque el número es significativo, según los directores de la Dirección Nacional de Educación Cívica Ciudadana y de la Dirección Nacional de Fiscalización “ellos siguen siendo pocos para las tareas requeridas”.

Pero estos nuevos trabajadores ¿qué saben de la identidad institucional? ¿cómo afectan la cultura organizacional? o mejor aún ¿qué están proyectando hacia la ciudadanía en tiempos urgentes como son los electorales?, especialmente si se destaca que dentro del discurso oficial institucional todos los miembros de la organización trabajan por “el fortalecimiento de nuestro sistema democrático y se encuentra al servicio de la ciudadanía bajo los principios rectores de imparcialidad, independencia, transparencia y eficacia”, según declara la misma institución en su página web (JNE, s.f.).

La respuesta es desconocida, pues cada nuevo miembro de la organización depende de su sentido común para desempeñarse. Las capacitaciones y procesos de inducción son puntuales y no tan valorados, pero existen, son una inversión de recurso y esfuerzo sin continuidad; es decir, “el Estado botó la plata en esa infraestructura y en el personal que has capacitado para que cumpla su función, pero sin continuidad se bota la plata y hasta se deforma a los trabajadores”, confesó uno de los expertos de la muestra, *off the record*.

Sin embargo, la incorporación más dramática corresponde a la activación de los Jurados Electorales Especiales (JEE), que en promedio son 98 a nivel nacional, conformados por 3 miembros, quienes imparten justicia electoral a partir de sus formaciones, pues no

existen procesos de inducción claros, más allá de las capacitaciones puntuales respecto de sus funciones.

Las decisiones jurisdiccionales tienen un impacto político, eso es inevitable, pero las decisiones tienen un argumento jurídico autónomo que sostiene las resoluciones, aunque la decisión sea difícil. La autonomía te da esa ventaja que no podrías tenerla si fueras un organismo dominado por los partidos políticos, como sucede en algunos otros países”, acotó el entrevistado nro. 4 (mando medio).

Los JEE son la primera instancia de la justicia electoral y hay que dejarlos decidir:

Si los jueces resolvieran en función a lo que va a ser aceptado por la opinión pública, la cosa no marcharía bien. Yo creo que, si tú tienes la responsabilidad de resolver un conflicto y además tienes que pensar en función de derechos, de proteger minorías, de proteger poblaciones vulnerables, la decisión no puede ser tomada solo en función del formalismo de la norma, aclaró el entrevistado nro. 3 (alta dirección).

Ello cuestiona de cierta manera el criterio y *expertise* de los jueces... pero, ¿qué pasa si no hay ninguna institución que los forme respecto no solo sobre temas electorales sino también sobre el impacto de sus decisiones en el sistema democrático, incluso en la cultura democrática del país?

Se vuelve otra vez a la débil institucionalidad, a volver a empezar, a una visión cortoplacista de quienes siempre “están aprendiendo”, dejando el impacto político institucional a merced de los vaivenes del contexto político y de los otros actores de turno.

4. Niveles discursivos que conviven

Según la web oficial del JNE están comprometidos con el sistema democrático y el servicio a la ciudadanía, actuando según sus valores organizacionales:

El JNE es un organismo comprometido con el fortalecimiento de nuestro sistema democrático, se encuentra al servicio de la ciudadanía bajo los principios rectores de imparcialidad, independencia, transparencia y eficacia. Desarrolla sus funciones orientadas hacia tres líneas de acción: La transformación política, la gobernabilidad democrática y la gestión electoral. (JNE s.f.)

Los relacionamientos internos que están moldeando la cultura organizacional, de manera poco consciente, son intercambios que se dan entre todos los miembros de la organización produciendo un gran diálogo, el cual, contiene no solo mensajes sino decisiones y actos que conducen los discursos, pero al mismo tiempo, son también conducidos.

En ese sentido, se ha podido distinguir niveles discursivos, al interior del gran diálogo, los cuales, son producidos y producen el sistema de creencias organizacional.

Existe un nivel discursivo racional que corresponde al “deber ser” de la institución, expresado en lo escrito y definido por la ley y la norma. En este nivel por ejemplo, está la “transformación política” como una línea de acción del Jurado, definida como “la búsqueda de promoción de iniciativas vinculadas a los cambios que el sistema político actual requiere para fortalecer la democracia en nuestro país”, pero no hay ningún protocolo o iniciativa oficial que al interior de la organización marque una postura política frente a temas importantes y necesarios para ello, como podría ser la “reforma político electoral”, la cual se menciona porque se trata de un tema que surgió espontáneamente y en reiteradas ocasiones en casi todas las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo del presente texto.

De la misma manera sucede con la segunda línea de acción referida a la “Gobernabilidad democrática” cuya intención radica en que el JNE “promueva la construcción de lazos que disminuyen el distanciamiento entre el Estado, en sus distintos niveles, y la sociedad, facilitando una mayor cohesión social para la estabilidad democrática”. Hay un nivel discursivo de “lo deseado” pero no hay el trazo de un camino concreto que oriente a los demás miembros a decidir y trabajar por ello, abordando claramente temas pendientes,

como la incipiente descentralización administrativa de la institución, pues en los planes estratégicos no ha sido prioritario, actualmente son 18 oficinas desconcentradas a nivel nacional, que hacen las veces de mesas de parte, y que, si bien es cierto, sirven para que los ciudadanos no se tengan que desplazar hacia Lima, también es cierto que los tiempos de la tramitología burocrática siguen dependiendo de la central. Cabe mencionar, que cada oficina descentralizada es como una isla solitaria con 3 trabajadores y 2 vigilantes, quienes en épocas electorales no se dan abasto.

La tercera línea de acción resulta más compleja aún porque no solo se orienta a “lo deseado” sino que no define con claridad a lo que se refiere la “gestión electoral” solo alude a la “implementación de acciones y herramientas vinculadas al funcionamiento del sistema electoral, para desarrollar sus funciones de una manera más eficaz y eficiente”. Pero ¿qué entiende la institución por eficacia y eficiencia?, pues ¿cómo se puede cumplir objetivos sobre la mejora del sistema electoral sino se relaciona asertivamente con todos los actores de dicho sistema?

Pareciera natural entonces, que un discurso cotidiano emerja para aclarar todo aquello que resulta confuso. Sin embargo, lo que llama la atención es la enorme distancia que existe entre el discurso del “deber ser” y el discurso de “lo que se es realmente”.

Ello, esclarece un segundo orden de análisis, las contradicciones entre la racionalidad burocrática y las acciones cotidianas de los empleados del JNE, lo cual ayudará a entender más sobre las relaciones al interior de la organización.

Durante el trabajo de campo se pudo observar un nivel discursivo más, que hace las veces de enlace entre el discurso institucional del deber ser y el discurso cotidiano que responde a lo que se es. Se hace referencia a un nivel discursivo organizacional, producido en el ámbito formal del deber ser, pero a partir de lo que quieren, entienden o interpretan los integrantes de las altas direcciones. De tal manera, se puede afirmar que en el JNE conviven tres niveles discursivos, que son producidos y producen el sistema de creencias de la organización, éste a su vez, conduce la manera en que se relacionan los funcionarios y empleados públicos.

El primer nivel discursivo, el institucional, proyecta la autodefinición del JNE a través de sus canales formales de comunicación como la página web oficial, boletines institucionales, oficios, libros publicados, notas de prensa, etc.; es decir, se expresa en principalmente en lo escrito, documentos formales de presentación, y con menos frecuencia en actos y discursos, siempre desde lo protocolar. La intención es dar a conocer y reforzar en todos los miembros de la organización “el deber ser” institucional, alineado a lo que el JNE representa institucionalmente, vinculado al propósito y los valores organizacionales. Cabe destacar, que se trata de un discurso formal pensado fundamentalmente para los de fuera de la institución y que se usa principalmente en fechas importantes y protocolares, pero no encuentra un espacio en lo cotidiano, quizá por la falta de concreción o por la lejanía que incluso la Alta Dirección percibe.

Para Edgar Shein (1986), este nivel discursivo podría estar en el espacio cultural organizacional de “los artificios”, es decir, es observable porque corresponde a la identidad que la misma organización declara ser o tener. Se trata del nivel cultural más visible. Sin embargo, la organización pública a diferencia de la privada tiene una dimensión institucional de mayores implicancias para la sociedad, por lo que este nivel cultural en la esfera pública resulta más complejo y tiene un mayor nivel de importancia.

El segundo nivel discursivo, el formal organizacional, pertenece también a la esfera del “deber ser” pero a partir de los intereses y conocimientos de quienes toman las decisiones de mayor envergadura, la Alta Dirección integrada por el Pleno, sus asesores y la Secretaría General. Se trata de un discurso bisagra entre el “deber ser” institucional y “lo que se es” frente a las situaciones cotidianas, especialmente en la base de la pirámide jerárquica y los mandos medio. Se expresa, en la misma medida, en la formalidad del texto como los manuales de procedimientos, solicitudes, oficios, cartas, entre otros, pero también mediante las decisiones cotidianas, los gestos, las actitudes y comportamientos, especialmente aquellos emitidos por la Alta Dirección. Cabe mencionar, que en este nivel el mando medio se convierte en una especie de intermediario entre los jefes y la base de la pirámide; de tal manera que, si el discurso formal organizacional generara algún tipo de conflicto, la desconfianza se orienta hacia la Alta Dirección y en mucho menor medida hacia el mando medio.

Este nivel discursivo podría ubicarse en la esfera cultural de “los valores” de Shein (1986), en donde son los jefes y líderes quienes producen y reproducen la cultura organizacional a través de sus actuaciones; sin embargo, la rotación de estos decisores en el caso del JNE, no le permite a la organización una continuidad coherente en el tejido cultural; de tal manera, que en el caso de una entidad pública como el Jurado, los valores identitarios no están encarnados en los líderes, sino en el nivel del mando medio, quienes rotan menos, conocen la institución y tienen conocimiento sobre lo electoral, pues lo han aprendido en la institución.

El tercer nivel discursivo, el cotidiano organizacional, corresponde al ámbito de “lo que se es” en la realidad cotidiana, es la expresión del sistema de creencias organizacional más profundo, de aquello que consciente o inconscientemente identifican los trabajadores de la organización/institución. Se trata de un nivel discursivo fundamentalmente oral, que tiene lugar en los mensajes y actos de los trabajadores y funcionarios públicos que no pertenecen a la Alta Dirección; es decir, está presente en los relacionamientos producidos en el nivel medio y bajo de la jerarquía. Cabe destacar, que en este nivel discursivo las bases abren espacios de crítica y catarsis, lo que hace mucho más potente el recorrido y asimilación del discurso.

Este nivel discursivo es el más profundo, según Shein (1986) daría cuenta del ámbito de “las suposiciones”; es decir, es lo que aflora y dirige los comportamientos cuando hay que enfrentar algo nuevo o complejo en el entorno, por lo que, llama la atención el nivel de desvinculación con los otros dos niveles discursivos, es como si corrieran paralelamente, y ello, es un se convierte en un riesgo constante para la protección de coherencia.

En esta línea, resulta interesante sumar una reflexión de Adela Cortina⁴⁸ sobre la ética de las organizaciones. Ella sostiene que hoy a todas las organizaciones se las está observando desde su capacidad se sintonizar con los valores de la sociedad, desde la ética que es el estudio de la moral, pero ello no significa que existan organizaciones morales u organizaciones inmorales, necesariamente, pues en general, todos los miembros de una

⁴⁸ Adela Cortina es doctora en Filosofía, profesora emérita de la Universidad de Valencia, España, miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, dirige la Fundación Étnor y es especialista en la Ética de los Negocios y las Organizaciones.

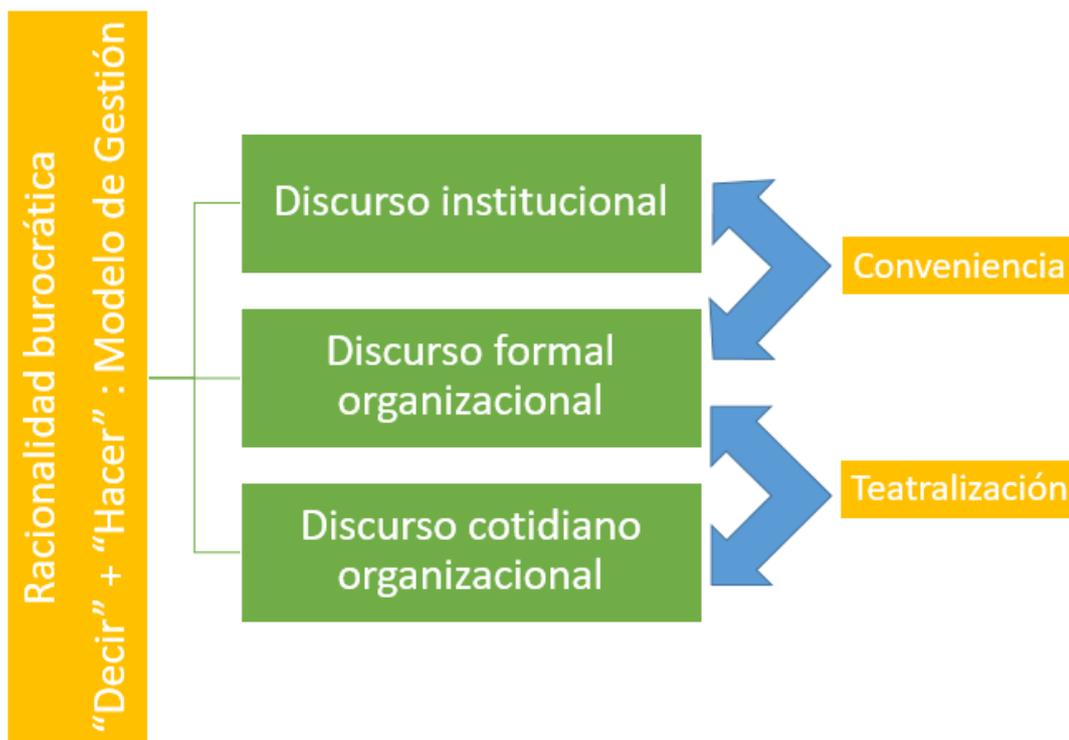
organización saben lo que es bueno o lo que no lo es, de manera declarativa; sin embargo, cuando hay que pasar a la acción se presenta un distanciamiento con aquello que se ha declarado. Entonces, las organizaciones se podrían distinguir entre aquellas que “están altas de moral”, sintonizan con los valores sociales y actúan en consecuencia, y aquellas que “están bajas de moral”, donde los miembros de la organización no están involucrados con los valores organizacionales porque los desconocen o porque quienes los deberían encarnar no generan confianza y, por lo tanto, la organización no logra ni sintonía ni asertividad con los distintos grupos de interés (Pienso luego existo, 2013, RTVE, 4m28s).

Estos tres niveles discursivos deberían estar en sintonía, ir de la mano dirigiendo la realización de los propósitos esenciales de la organización, pero en el caso del JNE estos discursos están distanciados, incluso en algunos momentos son contradictorios y, de hecho, ello tendrá un efecto importante en el relacionamiento con los grupos de interés externos y la legitimidad del órgano supremo del sistema electoral.

Entonces, en esta lógica, la burocracia es un poderoso modelo de gestión, que aplicado al JNE está contribuyendo a reforzar ciclos y niveles discursivos transversales a toda la organización, que no necesariamente ayudan a crear confianza entre sus múltiples grupos de interés.

Es la racionalidad burocrática que pretendiendo controlar y salvaguardar la estructura organizacional, fragmenta la organización y permite que cada nueva gestión seleccione aquello con lo que quiere convivir (objetivos particulares) y no necesariamente aquello que la organización necesita, produciéndose una relación de conveniencia entre el nivel discursivo institucional y el discurso formal organizacional, lo que origina que los trabajadores tengan un doble discurso, una puesta en escena donde todos los miembros son finalmente público y actores. Ello podría explicar la relación de teatralización entre el discurso cotidiano y el discurso formal de la organización.

Niveles discursivos del JNE



Elaboración propia

4.1. Relación de conveniencia

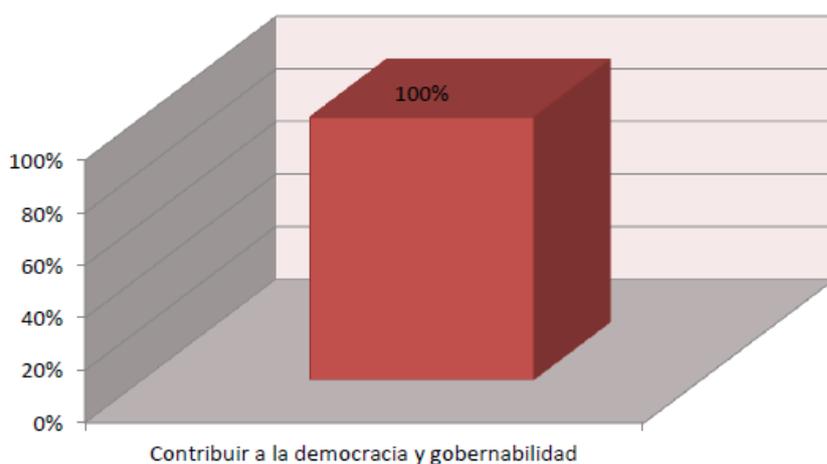
La relación de conveniencia se da entre el discurso institucional formulado principalmente por la estructura estatal que involucra a la Presidencia del Consejo de Ministros (Poder Ejecutivo) y al Congreso de la República (Poder Legislativo) según los gobiernos de turno y los directores de las áreas de línea del JNE; es decir, las áreas involucradas con las tareas de los procesos electorales, lo cual significa que las áreas de apoyo administrativo quedan en un segundo nivel en esta tarea, al igual que la presidencia y el pleno institucional; por una razón sencilla, el conocimiento del derecho electoral peruano se adquiere en el trabajo diario, los expertos en dicha materia son quienes vienen ejerciendo cargos de mando medio durante varios años, precisamente porque es difícil reemplazarlos y menos en épocas electorales.

El discurso institucional corresponde al “deber ser” de la institución y responde a las demandas ciudadanas y necesidades del sistema democrático, pero solo en el mundo de

las ideas. Este discurso no es primordialmente técnico, de hecho, presenta una postura política no partidaria (neutral), vinculada al propósito organizacional.

Según lo observado en esta investigación, el discurso institucional cala entre los trabajadores de manera espontánea, más notoriamente entre los trabajadores de las sedes desconcentradas, y sin una intención expresamente dirigida, de parte de los jefes o mandos medios. Por ejemplo, en la encuesta realizada a los trabajadores de las 13 sedes desconcentradas, todos respondieron que la misión de la institución es “contribuir con la democracia y gobernabilidad”.

Encuesta – Sedes desconcentradas “¿Cuál es la misión del JNE?”



Encuesta realizada entre los encargados de las 15 oficinas desconcentradas. Marzo 2016
Elaboración propia.

Pero, se puede destacar que, muchos trabajadores creen que no se cumple dicha misión porque la institución no es del todo clara para explicar sus decisiones, no solo hacia afuera sino también en el nivel de los trabajadores.

Nadie ha dicho nada, seguimos por lo pronto con la visión y la misión. El tema en cuestión es como la imagen del JNE ha sido mellada con esta coyuntura política. Hubo un tema de agresión verbal cuando yo gestionaba un local en La Católica y terminaron diciéndome que los del Jurado como unos imbéciles que siempre

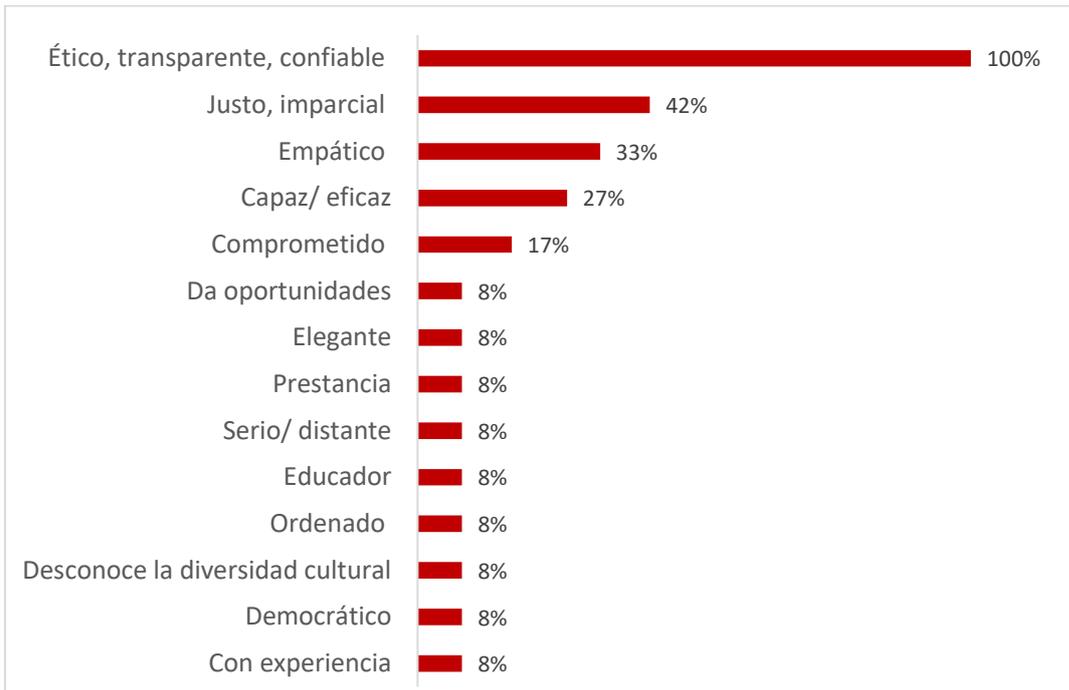
favorecen a alguien. Por eso, pienso que uno de los objetivos más importantes de este año debería ser recuperar la imagen del JNE, que crean en nuestra honestidad, recordó el entrevistado nro. 10, perteneciente a la base de la pirámide jerárquica y encargado de una de las sedes desconcentradas.

En esta misma encuesta, realizada a los trabajadores de las sedes desconcentradas del JNE, se les preguntó por las características que podría tener el Jurado, en el caso que éste fuese una persona y, sorprendentemente solo un 8% lo asoció al concepto “democrático”. Sin embargo, lo que llama más la atención es que menos de la mitad de los encuestados (42%) crean que es “justo” e “imparcial”.

En mi opinión, esta respuesta espontánea (no se usó tarjetas y apuntaba a múltiples respuestas) da cuenta de la percepción sobre los relacionamientos internos que los mismos trabajadores de las regiones tienen en relación con la sede central; puesto que, -según ellos- la institución es “ética, transparente y confiable” hacia afuera porque ellos son también parte del equipo que se relaciona con el resto del país, pero hacia dentro la historia cambia mucho.

Encuesta - sedes desconcentradas

Características de personalidad del JNE

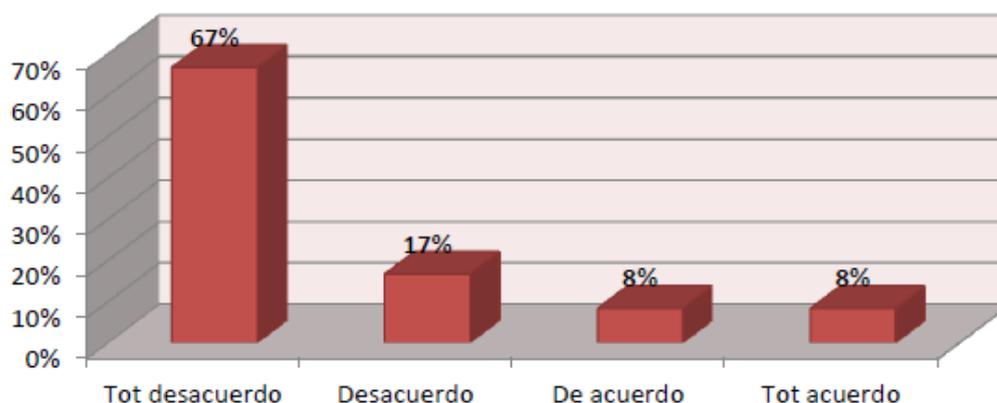


Encuesta realizada entre los encargados de las 15 oficinas desconcentradas. Marzo 2016
Elaboración propia

En ese sentido, surge la pregunta ¿cuál es la fuente de información institucional que los alimenta a diario?, quizá la respuesta corresponde al hábito de revisar la página web institucional cotidianamente, pues no siempre la sede central contesta a sus llamados y menos, a sus necesidades urgentes.

Encuesta - sedes desconcentradas

“La web del JNE aporta mucha información y siempre la reviso”



Encuesta realizada entre los encargados de las 15 oficinas desconcentradas. Marzo 2016
Elaboración propia

La revisión constante de la web del JNE por parte de los encargados de las oficinas desconcentradas parece una buena noticia, especialmente porque allí está gran parte del discurso institucional, pero en entrevistado nro. 10, quien integra el mismo grupo de los encuestados, lo aclaró de la siguiente manera:

En el JNE no hay nadie que garantice un enlace real. Yo recuerdo que antes, todos los trámites nos lo mandaban por correo masivo, comunicando las novedades, resoluciones, reglamentos, etc. Hace un año que ya no llega nada; no hay comunicación, tenemos que meternos a la página web para enterarnos, estamos desinformados cuando se supone deberíamos ser la fuente principal.

El discurso formal organizacional es creado y recreado a diario por la Alta Dirección; es decir, por la presidencia, el equipo de asesores, la Dirección Central General Institucional, quienes se apoderan principalmente de áreas estratégicas como Comunicación, RRHH, Logística y Presupuesto para poder hacer los cambios necesarios.

Este discurso formal viaja a través de los documentos cotidianos, pero fundamentalmente se cristaliza en la toma de decisiones que pasa por los ámbitos administrativos, de gestión y por supuesto de relacionamiento. El estilo de liderazgo de los nuevos tomadores de

decisiones se convierte en una especie de “orientador dictatorial” del nuevo sistema de creencias y valoraciones de los trabajadores en todos los niveles de la pirámide jerárquica.

Se sostiene que existe entre ambos niveles discursivos, institucional y formal organizacional, una relación de conveniencia porque la Alta Dirección, por lo menos en las épocas de aprendizaje, no puede prescindir de los mandos medios, es más, son ellos quienes permiten la continuidad del discurso institucional por desconocimiento de los jefes máximos, no solo de la materia electoral sino también del funcionamiento de la organización. Cabe destacar, que muchas veces, aunque sin clara razón, algunos de los objetivos organizacionales resisten los embates de los cambios de gestiones gracias a la especificidad de los temas que los mandos medios manejan bien, pero que no pueden decidir plenamente sobre ellos porque los procedimientos burocráticos no lo permiten.

A los nuevos jefes les conviene cierta continuidad para no generar ruido hacia afuera de la institución y a los mandos medios les conviene seguir en sus puestos priorizando aparentemente objetivos organizacionales, lo cual, da como resultado cierta adaptabilidad hacia afuera pero no necesariamente eficiencia.

En mi opinión, los mandos medios son la “élite de la legítima cultura organizacional”, pues son ellos quienes tienen el conocimiento recogido a partir de la experiencia de varias gestiones, difunden dicho aprendizaje hacia toda la estructura organizacional, son los primeros consultados sobre aspectos técnicos organizacionales y son quienes se llevan el reconocimiento de las bases de la organización.

Al respecto, el entrevistado nro. 4 (mando medio) dijo: “Hay gente que está en la organización y ha trabajado para varias gestiones, manejan los temas importantes y son buenos jefes, sino fuera por ellos, quizá la ciudadanía ya nos hubiera linchado”.

Cabe señalar, que esta relación de conveniencia entre ambos niveles discursivos no sucede en las organizaciones privadas, pues existe un solo discurso institucional formal muy presente en el trabajo de planeamiento estratégico y que gracias a la comunicación organizacional se convierte en el reflejo de la “identidad organizacional”.

Entonces, ambos niveles de discursos y su relación de conveniencia corresponden al “deber ser” de la organización, pero al mismo tiempo inalcanzable desde la posición de la recurrentemente “nueva” Alta Dirección, rasgo identitario del JNE donde los valores democráticos en la práctica son elegidos por conveniencia y opacados por los procesos de aprendizaje de los tomadores de decisiones, básicamente en el ámbito interno.

Cabe destacar, que cuando se señala el carácter de rasgo identitario también se hace referencia a aquello que está normalizado por todos los miembros de la organización, lo que más adelante permitirá la reproducción continua de la cotidiana puesta en escena.

4.2. Relación de teatralización

La burocracia deshumaniza o desconecta a la organización del contexto que viven los líderes, jefes y/o tomadores de decisiones de la alta dirección, lo que dificulta significativamente la formación de una cultura organizacional alineada a la identidad institucional; es decir, cumplir con los objetivos institucionales (cualquiera que estos sean), pero existe un fenómeno particular que se podría observar para entender mejor lo que sucede al interior del JNE, sin intención de deducir nada sobre otras entidades públicas porque se trata de un estudio de caso, solo quizá proponer mirar algunos aspectos de manera diferente.

La racionalidad burocrática aplicada al Estado ha sido muy criticada desde la perspectiva administrativa y de gestión, especialmente porque se le acusa de no incorporar una visión de servicio público hacia el ciudadano o usuarios en general, de no ser lo suficientemente rápida para adaptarse a los cambios y de enrevesar la “tramitología” con la intención de que algún familiar o amigo tenga trabajo. Sin embargo, hay una dimensión de la burocracia que afecta directamente a los trabajadores públicos, especialmente los que están en la base de la pirámide.

En mi opinión, el conjunto de documentos, instancias, requisitos, manuales, etc. constituyen el gran libreto que los trabajadores deben aprender muy bien, no solo para la ciudadanía sino especialmente para los nuevos jefes que están en época de aprendizaje y para los otros trabajadores que también están cuidando sus puestos en tiempos de mayor incertidumbre, como lo son los momentos de cambio de gestión.

Existe una suerte de relación de teatralización entre el nivel discursivo formal organizacional (decisiones y conductas de los nuevos líderes sin experiencia) y el nivel discursivo cotidiano organizacional (decisiones y conductas de los trabajadores de la base de la pirámide). Cabe destacar, que los mandos medios juegan una suerte de rol “intermediario y técnico formador” de los nuevos líderes, pero por la incertidumbre de cómo serán los nuevos liderazgos se suman a la puesta en escena.

Las relaciones al interior de la organización son reactivas, no se gestionan.

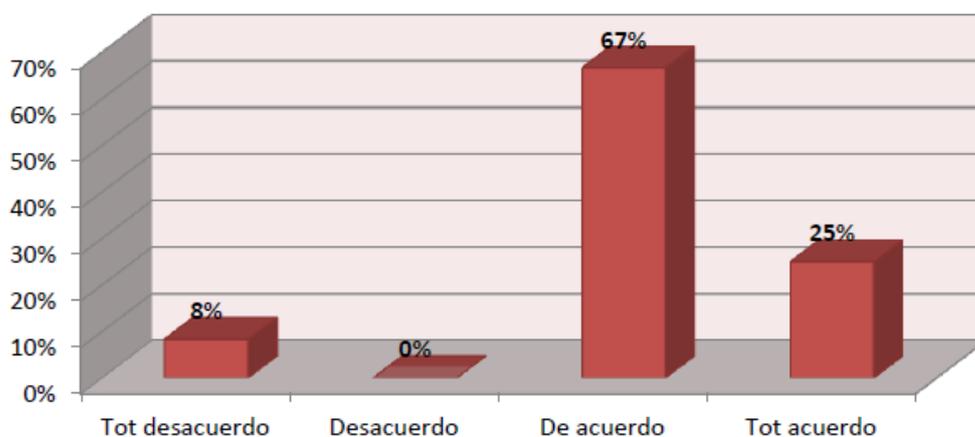
Todo depende de con quién interactúas. Yo creo que las entidades públicas pueden ser muy jerarquizadas, muy verticales y eso dificulta el cumplimiento de las funciones, porque tienes un jefe que impone ideas, muchas veces ajenas a la institución o a lo que la ciudadanía espera, en vez de debatir sobre ellas. También hay incomodidad porque las renovaciones son de un mes, cuando hay personas que viven de su trabajo y viven pensando en que los sacarán. Del mismo modo, se han dado casos de maltrato a los trabajadores, expresó el entrevistado nro. 3 de la Alta Dirección.

Pese al conocimiento y experiencia de los mandos medios los objetivos institucionales son puestos por la Alta Dirección y en tiempos de cambio de gestión dichas metas pueden tardar en llegar o pueden ser directamente opuestas al trabajo que se venía realizando; es decir, la construcción de institucionalidad no siempre es lo primero. Y ello produce desorientación e inercia en la organización.

En este momento estamos un poquito bajos (en las encuestas de satisfacción interna), a nuestro presidente yo lo califico como muy preparado, pero no hay mucha comunicación, creo que esa es la diferencia con algunos que son más comunicativos, quizás este año, con este proceso (electoral) más grande mejoremos, afirmó el entrevistado nro. 10, mando medio.

En la misma línea, cuando se les preguntó a los encargados de las sedes desconcentradas si conocían o no los objetivos, el 67% sostuvo que sí... pero cuando se les preguntó cuáles eran, las respuestas fueron tremendamente diversas y desde mi percepción estaban relacionadas con el “deber ser” discurso institucional y no con las ordenes o directrices de los jefes; es decir, con el discurso formal institucional.

Encuesta - sedes desconcentradas Conocimiento de los objetivos organizacionales



Encuesta realizada entre los encargados de las 15 oficinas desconcentradas. Marzo 2016
Elaboración propia

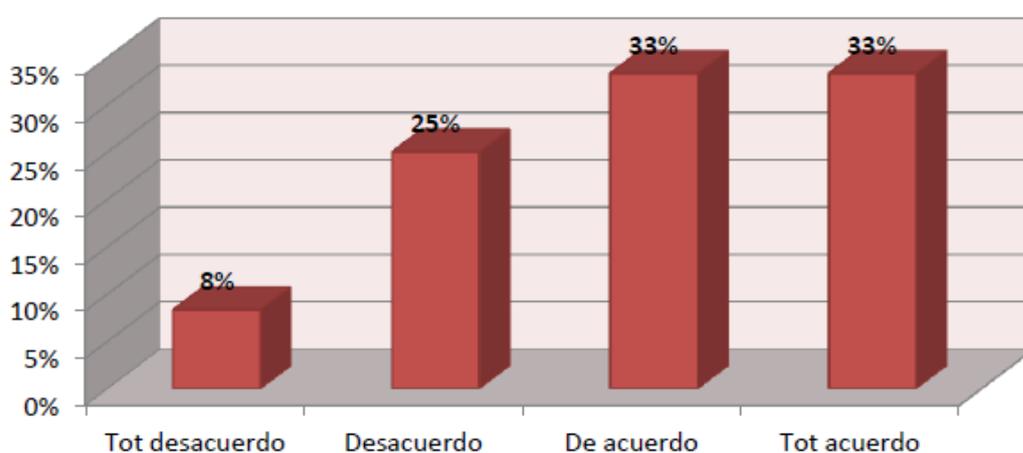
La relación de teatralización responde también a la intención de congraciarse con los nuevos jefes para poder conservar el puesto de trabajo, según lo comentado por el entrevistado nro. 8, mando medio:

Los líderes son los que te dicen hacia donde está el norte y hacia allá vamos todos. Por ejemplo, el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) observa los criterios, la resolución de los casos y así, se va descubriendo lo que se quiere. Ha habido presidentes absolutamente formalistas, otros flexibles que promueven la participación; ellos emiten jurisprudencia. Si el Pleno dice que es así, estemos o no de acuerdo, obedecemos. Lo confuso pasa cuando la gestión empieza a cambiar

los criterios, ya nadie entiende nada, pero obviamente nadie lo admite abiertamente.

Aunque, en el caso de las oficinas desconcentradas, la teatralización tiene características más dramáticas porque no se sienten incluidas, se sienten alejadas y no pueden articularse entre ellas porque podría ser mal entendido por la sede central limeña.

Encuesta - sedes desconcentradas
“Existen muchas mejoras que realizar, pero la central no escucha”



Encuesta realizada entre los encargados de las 15 oficinas desconcentradas. Marzo 2016
Elaboración propia

Sobre la urgencia de acortar distancias con las sedes desconcentradas, tema relacionado con la tan ansiada descentralización, el entrevistado nro. 12, encargado de una de las sedes desconcentradas, lo grafica bastante bien:

Para el funcionamiento de las oficinas desconcentradas nos iban capacitando, pero cuando teníamos dudas llamábamos a la central y nadie respondía, a veces no funcionaba el sistema, nadie nos auxiliaba por días; así que, empezamos a conversar un poco entre nosotros, llamábamos a las provincias para saber cómo ellos lo habían resuelto, pero siempre sin hacer mucho ruido para que Lima no lo vea mal.

En suma, el sistema de creencias o cultura organizacional del JNE se produce y reproduce por tres niveles discursivos que no consiguen articularse, lo interesante es que éstos a su vez, son producidos por los ciclos reiterativos (viciosos más que virtuosos) de los cambios de gestión, cuyo modelo burocrático acepta (por distintas razones) que las decisiones de mayor envergadura del ente rector electoral, las cuales afectarán al sistema electoral y político, sean tomadas por Altas Direcciones que no acreditan experiencia, y peor aún, permite que estos tomadores de decisiones encarnen los valores culturales de la organización, de los cuales, dependerá la construcción de legitimidad, de la institución para sí misma, y por supuesto, frente a la sociedad.

En esta realidad resulta muy difícil aplicar un modelo de gestión post burocrático, puesto que no se puede tratar de gestionar los relacionamientos internos sin reconocer los cimientos sobre los que se están reproduciendo.

En conclusión, es necesario abordar y discutir sobre la cultura organizacional en las entidades públicas, pues sus especificidades marcan una gran distancia con los modelos privados de gestión que se pretenden adaptar. Se sabe poco sobre el tema y es importante porque en el caso del Jurado, por ejemplo, los valores organizacionales deben sintonizar con los valores democráticos de la sociedad para construir coherencia, pero si los valores organizacionales del JNE no generan confianza al interior de la organización, sin lugar a duda, ello afecta de alguna manera a lo que la ciudadanía, los partidos políticos y demás actores podrían estar entendiendo por democracia.

Es decir, la cultura organizacional electoral podría dialogar (o estar dialogando ya) con la cultura democrática, y ello, no se está registrando.

Es cierto, que hay iniciativas oficiales para abordar el tema de los relacionamientos internos en las organizaciones públicas como la implementación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), cuya misión es “fortalecer a las personas que laboran en las entidades públicas de manera integral y continua para que se brinde un mejor servicio a la ciudadanía” (Autoridad Nacional del Servicio Civil [Servir] s.f.), pero el abordaje se centra en los tipos de contratación y en la evaluación de la experiencia técnica, lo que denota una visión administrativa, dejando todavía de lado, los aspectos vinculados con la construcción de

una cultura organizacional pública con valores que van más allá de lo meramente declarativo.

El servicio público no es parte de la institucionalidad

Capítulo 4: Ciudadanos, usuarios y partidos a merced de la buena voluntad

Durante las visitas para encuestar a los ciudadanos y usuarios del servicio público que ofrece el JNE, me tocó ver de cerca la insatisfacción de las personas fundamentalmente por la falta de “comprensión” ante sus casos. Estuve parada durante 3 días en intervalos de 3 a 5 horas pidiendo que me llenarán la encuesta, mucha gente se negaba porque pensaban que yo pertenecía a la organización, pese a que todos los trabajadores llevaban chalecos distintivos y yo no. Quienes accedieron a ser encuestados sostenían que se sentían no escuchados, señoras con bebés en brazos, personas discapacitadas, personas mayores, algunos que recién habían salido de la cárcel y los demás, claro. En tres ocasiones tres personas me llamaron en voz alta para que me acerque al módulo de atención y así, acusar al trabajador de algún maltrato o desacuerdo, pensando que yo era su jefe y podría amonestarlos... en los tres días de mi trabajo de campo escuché gritos, quejas, vi malas caras, gente que se retiraba abruptamente porque ya no querían estar más allí. Aunque también vi gente que salía satisfecha, los menos. Y me preguntaba ¿por qué si son tan conocidos los reclamos y la inconformidad con el servicio público -básicamente informativo- la organización no logra hacer cambios que los ciudadanos distingan? ¿Podría ser que la información electoral sea tan difícil de comprender? o que la tarea de atender al público con calidad ¿sea solo un tema anodino?

Tratar de entender las especificidades de la cultura organizacional de cualquier organización pública tiene la finalidad central de contribuir en el análisis para lograr hacerla eficaz y eficiente, pero ¿quién determina el nivel de eficacia y eficiencia? En el siglo XXI, eso lo determina la ciudadanía, especialmente los usuarios de los servicios públicos prestados, ellos valoran y exigen “calidad” en dichas prestaciones.

Los ciudadanos, en efecto, están, o deben estar, en el centro de la vida y actuación de la Administración Pública... [porque] para unos hay que buscar una Administración que piense más en la gente y para otros la justificación de la propia existencia del aparato administrativo reside en el compromiso con la mejora

creciente de las condiciones de vida de la gente. (Rodríguez-Arana, J., 2001, p. 13)

Ello gráfica la tendencia del paradigma post burocrático, centrarse en las personas siguiendo la lógica estratégica de mejorar los relacionamientos con los trabajadores y funcionarios públicos, profesionalizarlos, con la intención de elevar los estándares de los relacionamientos con los ciudadanos y usuarios de los servicios públicos, puesto que el valor público, asentado en la confianza, en lo legítimo, se relaciona también con las experiencias positivas que la ciudadanía pueda tener.

De hecho, es justo con la llegada del nuevo milenio que el Gobierno Español coloca este tema en blanco y negro, expresando que los ciudadanos y los empleados públicos son muy importantes para las instituciones públicas y claves para la modernización y mejora de los estados; por ello, mejorar las relaciones en ambos ámbitos resulta crucial. De hecho, en la publicación, “El libro blanco para la mejora de los servicios públicos: Una nueva administración al servicio de los ciudadanos”, le dedica un capítulo a cada grupo de interés, los servidores públicos y los usuarios de los servicios públicos (Ministerio de Administraciones Públicas de Madrid, 2000).

Sin lugar a duda, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública peruana (PNMGP) con visión al 2030 sigue la tendencia explicándolo de la siguiente manera:

La PNMGP constituye el principal instrumento orientador que guiará el proceso de modernización de la gestión pública en el Perú por los siguientes años, estableciendo que la gestión pública moderna, es una gestión orientada a resultados, al servicio del ciudadano; en la cual, los funcionarios calificados y motivados se preocupan -en el marco de políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno- por entender las necesidades de los ciudadanos, y organizan tanto los procesos de producción o actividades como los de soporte, con el fin de transformar

los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos. (Normas Legales Número 16770, Diario Oficial El Peruano, 21 de agosto de 2022, p. 6)

Es decir, la PNMGP entiende la modernización del Estado como la entrega de resultados vinculados con la satisfacción de los ciudadanos; más adelante el mismo documento dice:

“El modelo conceptual planteado en la PNMGP representó un cambio decisivo que implica superar el tradicional enfoque de organizar los servicios por la oferta, aquello que el Estado estima que puede proveer, por un enfoque de demanda, que considera lo que la ciudadanía estima como necesario. (Normas Legales Número 16770, Diario Oficial El Peruano, 21 de agosto de 2022, p. 6)

Evidentemente, se trata de una respuesta al constante reclamo de mejora de las organizaciones públicas, por un lado; pero de otro lado, evidencia también la lógica clientelista, fundada en la satisfacción de los deseos, propia de modelos de gestión del ámbito privado, que podrían ser riesgosos, especialmente si equiparan al usuario (cliente) y al ciudadano, pues están anulando la dimensión institucional de la organización pública. Aunque desde la perspectiva de los ciudadanos, se les podría estar también limitando derechos y, quizá, hasta obligaciones.

Sobre el tema, Adela Cortina, especialista en la ética de los negocios y las organizaciones, hace una reflexión valiosa sobre la idea de “la satisfacción de los deseos”. Ella cree que los deseos son infinitos y la lógica de satisfacerlos significa que siempre habrá un pedido mayor. Ello puede procurar derechos para algunos, pero “violación de derechos para otros”, ningún Estado podría satisfacer entonces los derechos de todos. lo que la lleva a proponer la idea de una visión del “Estado justo” que no puede colocar en la lógica del mercado los bienes y servicios públicos básicos, por ejemplo (Pienso luego existo, 2013, RTVE, 18m20s).

1. En nuevo enfoque de los servicios públicos

El papel del “Estado prestacional” se inicia con el “Estado de Derecho”, que ya no ve a los administrados con objeto de poder sino como ciudadanos con derechos y obligaciones, “la administración pública asume un rol destinado a la satisfacción de los intereses de la ciudadanía” (Reyna, L. y Ventura, K., 2008, p. 591).

Es necesario recordar que a partir de los términos del artículo 43 constitucional nuestro país -refiriéndose al caso mexicano- reconoce la forma de Estado de derecho, social y democrático. A partir de dicha referencia se puede ya advertir que la función que satisface la administración pública es eminentemente prestacional, con lo que la administración pública termina siendo instrumentalizada. (Reyna, L. y Ventura, K., 2008, p. 592)

Es decir, la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos deviene de diversas actividades que la administración pública realiza, a lo que se denomina, en el sentido más estricto “servicios públicos”.

Según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, el servicio público es la “actividad más caracterizadora de las administraciones públicas que agrupa todas las organizaciones, actividades y funciones que tienen por objeto las prestaciones de bienes y servicios en beneficio de los ciudadanos”.

Sin lugar a duda, se requiere mayor definición en el concepto de “servicios públicos”, pues la idea de que sea cualquier organización, actividad y/o función vinculada a satisfacer al ciudadano es demasiado amplia, más aún si se considera que del buen desempeño de ese conjunto de actividades dependerá la satisfacción del ciudadano.

Esta imprecisión del concepto es el primer reto que las organizaciones públicas deben sortear, pues resulta complejo alinearse a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 si no se define qué actividades específicamente a nivel general del país, y cómo específicamente contribuirán los demás sectores en ello, por ejemplo, en el marco de dicho documento ¿qué actividades conducirán el buen servicio público del

sector electoral y sus correspondientes organismos?, más aún, ¿los servicios públicos del sector electoral están viendo solo a ciudadanos?, ¿y los partidos políticos dónde encajan? ¿y los grupos de ciudadanos no representados como las comunidades indígenas?

Aunque en la PNMGP se recoge una distinción entre “servicios (públicos)” y “servicios administrativos”:

La Secretaría de Gestión Pública en su rol rector del Sistema administrativo de Modernización de la Gestión Pública, consideró necesario establecer una diferenciación de términos, considerando como “servicios” a “los productos intangibles entregados por las entidades públicas a las personas, en el marco de sus competencias y funciones sustantivas que, al satisfacer sus necesidades y expectativas, generan valor público” y como “servicios administrativos” a “los productos intangibles que generan las entidades públicas, entregados a otras entidades públicas, como un medio o soporte para la optimización de su gestión interna o la prestación eficiente y de calidad de los bienes y servicios que prestan. (Normas Legales Número 16770, Diario Oficial El Peruano, 21 de agosto de 2022, pp. 16-17)

De ello, se infiere que los servicios públicos se enmarcan en la relación organización pública-ciudadanos.

En el caso del JNE, los ciudadanos ejercen varios roles y tienen diferentes necesidades respecto de la institución; por ejemplo, un ciudadano puede ser un militante de un partido político y requerir relacionarse con el Registro de Organizaciones Políticas del JNE (ROP), claramente es parte del servicio público, que corresponde al nivel de los trámites y “los servicios administrativos”; pero el Jurado tiene funciones como la educación cívica para fortalecer el sistema y los valores democráticos, ello también es parte del servicio público, y tendría que ser concebido desde la intención de “satisfacer” pero la misma

institución no tiene claridad al respecto, por lo que no incluye estos aspectos en la medición de su propia eficiencia.

Cabe recordar, que el “Estado eficaz y eficiente” es aquel que logra un alto nivel de satisfacción de la ciudadanía mediante actividades que denoten “calidad”; es decir, actividades que construyan “valor público” o reconocimiento positivo, valoración, legitimidad, según la PNMGP y el paradigma post burocrático.

En ese sentido, el JNE tiene una visión fragmentada de la relación que estrecha con la ciudadanía, ubicándola únicamente en el rol de usuario de servicios vinculados a trámites documentarios y requerimientos de información pública. En ese sentido, el entrevistado nro. 2, perteneciente a la Alta Dirección, comentó:

Creemos que es importante la descentralización de oficinas del JNE a nivel nacional, así los ciudadanos no tienen que viajar a Lima para resolver sus trámites. Ya tenemos 15 oficinas desconcentradas que ayudan a los ciudadanos a nivel nacional en temas de trámites documentarios, multas, etc. Tratamos de concentrarnos en la celeridad de los mismos.

La *tramitología* es un tema relevante, más aún, si se recuerda que la racionalidad burocrática de los trámites en el sector público requiere de interrelaciones con otras instituciones; es decir, de “servicios administrativos” que también deben ser mejorados. En las entrevistas en profundidad realizadas para el presente trabajo, se evidenció espontáneamente y con carácter de urgencia, la necesidad de que para legitimar la institución se requiere de un trabajo articulado con algunas instituciones que permiten mejorar trámites como. por ejemplo, el Banco de la Nación, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), Migraciones, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), los gobiernos regionales, entre otros.

Así lo suscribió el entrevistado nro. 11, encargado de una de las oficinas desconcentradas del JNE: “Tenemos un promedio de atención diaria entre cuarenta y cincuenta personas, muchos de esos trámites provienen de entidades públicas, entonces sería una muy buena

medida hacer convenios con Migraciones, que es la entidad que más exige el tema de las multas para tramitar el pasaporte”.

Efectivamente, cada organización pública peruana con la intención de cumplir con las normas y funciones, ha tratado de construir su propia visión de la relación institución-ciudadanía mediante la selección de aspectos prioritarios, que por un lado puedan generar reconocimiento ciudadano en lo cotidiano (aparece el enfoque del ciudadano como usuario) y por otro lado, correspondan a la capacidad ejecutiva de la organización (aparece la lógica de entrega de resultados meramente operativos, por lo general cortoplacista), con ambas lógicas indiscutiblemente es imposible construir legitimidad y confianza, pues la primera cree que el ciudadano confiará en la institución solo porque lo traten bien en su rol de usuario, y la segunda cree que la confianza se puede ganar en un corto plazo.

El fondo de la problemática de los servicios públicos radica en los conceptos de “eficiencia” y “calidad”, pues éstos tienen su origen en la racionalidad empresarial privada y su adaptación al ámbito público aun requiere de reflexión, no solo desde las mismas instituciones públicas sino también desde la academia. De hecho, mucho del conocimiento para la gestión de servicios públicos recoge las herramientas del *marketing* aplicadas al sector privado, así lo evidencian textos como los de David Osborne y Ted Gaebler (1994), “Reinventando el gobierno: cómo el espíritu empresarial está transformando el sector público”, referente claro de las tendencias a aplicar conceptos empresariales en el entorno organizacional público, dando como resultado una nueva especialidad: el marketing público o marketing de los servicios públicos.

Esta adaptación se ha enfocado en conseguir “rentabilidad social” basada en la mejora sustancial de los servicios públicos ofrecidos, resultado de un proceso administrativo que considera la investigación de mercados, el desarrollo y mejora de productos y servicios, la diferenciación y segmentación de las ofertas públicas, la optimización de canales de distribución, la satisfacción de los usuarios y el posicionamiento de marca (Kotler y Lee, 2011).

Sin embargo, el marketing de servicios públicos no generó ninguna nueva área en las instituciones, pero sí impregnó con estos saberes las nuevas formas y modelos de gestión

pública, aunque esto significó la simplificación del proceso administrativo de Kotler y Lee (2011), para concentrarse únicamente en los puntos de atención al ciudadano, básicamente informativo; es decir, una visión reducida del servicio público.

En el caso del JNE, el entrevistado nro. 2, de la Alta Dirección expresó: “Nosotros año a año tratamos de mejorar nuestra relación con la ciudadanía, de hecho, tenemos un área de Atención al Ciudadano y medimos nuestra amabilidad y cortesía”.

Cabe mencionar, que mientras el marketing de servicios públicos iba calando en el entorno público, en el sector privado ya se estaba incorporando una nueva especialidad, como respuesta a los cambios de la sociedad y los mercados producidos por la proliferación de las tecnologías de la información. Me refiero a la comunicación corporativa (hoy también llamada organizacional, estratégica o institucional) que sostiene que una organización “eficiente” es aquella que se relaciona “con calidad” con los múltiples grupos de interés, ya no solo con los usuarios, en el caso de que alguna vez haya sido así (Costa, J., 1995).

Algunas tendencias de esta corriente se orientan hacia el redescubrimiento de algunos grupos de interés como son los trabajadores, la comunidad, los líderes de opinión e incluso la denominada opinión pública expresada mediante las redes sociales y otros foros públicos. Lo que ha cambiado los organigramas entre las organizaciones privadas, creando nuevas áreas denominadas: comunicación interna, relacionamiento comunitario, mediación de conflictos sociales, etc., y, por supuesto, nuevas funciones como gestión de entornos virtuales diversos (Ritter, M., 2013).

Para el profesor Bosovsky, ello implica que las organizaciones trabajen conscientemente en la necesidad de construir relacionamientos con múltiples partes interesadas; es decir, comprender el proceso polifónico organizacional para generar interacciones e intercambios. Ello, podría significar que el valor público está en la gestión de los diálogos, de manera coherente, para construir legitimidad (Bosovsky, G., 2014).

Esta corriente, también está calando en la gestión de los servicios públicos y, de hecho, está reforzando la idea de que la eficiencia de la organización pública tiene relación

únicamente con la dimensión de usuario de los ciudadanos; es decir, se continúa reduciendo el servicio público a solo la experiencia de la atención al ciudadano.

2. El servicio público del JNE

En el órgano rector electoral, la concepción de los servicios públicos que brinda es realmente reducida, pese a que en el modelo de gestión aplicado se observa la incorporación de lógicas del *marketing* de servicios públicos, como la medición periódica del nivel de satisfacción del usuario, y también del pensamiento de la comunicación corporativa, como el interés de enfocarse en más grupos de interés a través de las sedes desconcentradas a nivel nacional.

Para el JNE solo la atención de trámites constituye el servicio público brindado, pero en la presente investigación y observancia de la relación entre el Jurado y la ciudadanía se ha podido esclarecer tres frentes más de relacionamiento que, aunque la entidad no lo reconozca, contribuye a la reflexión.

Se parte de la pregunta ¿la justicia electoral podría ser considerada como un servicio público? Es la función esencial del JNE, sus actividades son parte de la relación con la ciudadanía, en épocas electorales, y sin dudas, proyectan en la ciudadanía un nivel de eficiencia, legitimando o no el sistema electoral y el político.

Para algunos sí:

...irremediamente a la comprensión de una lógica que hoy se discute de forma legítima pero que, necesariamente, ya ha encontrado su posición entre todos nosotros, no por virtud de los proyectos legislativos de eficiencia presentados por el Ministerio de Justicia, sino por la fuerza de los hechos: la justicia es un servicio público, porque debe ser eficiente, y porque la sociedad -nosotros- así lo reivindicamos. (Perea, A., 2021).

No se pretende entrar en la discusión epistémica de si la justicia electoral es un servicio público o no lo es, simplemente se destaca que el tema es la función primordial del JNE;

por lo tanto, las actividades en esta área que afectan directamente a la ciudadanía forman parte de la relación institución-ciudadanos; es decir, también son parte del servicio público que busca calidad, eficiencia, eficacia y valoración.

En ese sentido, la visibilidad de grupos de interés es amplia, por ejemplo, se podría observar la relación con candidatos, personeros, militantes de partidos, electores, los medios de prensa, organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema, a nivel nacional, o subnacional, entre muchos otros. Sin embargo, para el presente análisis se resaltarán tres grupos de interés del JNE, que en mi opinión están directamente vinculados con el servicio público, desde la proyección de la cultura organizacional y la intención de la entidad de construir legitimidad. Pese a la mirada de la institución, que solo construye un acercamiento aparentemente asertivo con quienes acuden a sus oficinas por algún tipo de trámite, denominándolos usuarios del servicio.

Entonces, hay un primer frente que involucra a las percepciones generales de la ciudadanía, especialmente en épocas electorales, en torno a la transparencia, neutralidad y buen desempeño de la impartición de justicia electoral, como primer grupo de interés⁴⁹. Un segundo frente que responde a las experiencias de los usuarios que acuden a la entidad para algo, segundo grupo de interés; y un tercer frente, vinculado con el derecho de asociación de los ciudadanos, que responde a las necesidades de los partidos y agrupaciones políticas, tercer grupo de interés.

El JNE no reconoce la necesidad de construir confianza frente a la ciudadanía interesada, especialmente en tiempos electorales, por lo menos, no de manera formal organizacional; es decir, no hay algún documento o área que incluya dicha tarea o función. Lo que hay corresponde al nivel reactivo de la Alta Dirección, a través de dicho encargo a la oficina de Comunicación; sin embargo, ésta sigue mirando únicamente al relacionamiento con los periodistas, con la esperanza de que ellos ayuden en la proyección de la coherencia de

⁴⁹ En mi opinión, la ciudadanía es un grupo de interés, especialmente en épocas electorales, porque muchos ciudadanos se interesan por el desempeño correcto de la contienda electoral. Para Edward Freeman (1988), el autor de la teoría de las partes interesadas o *stakeholders*, la ciudadanía podría no calzar como un segmento (pareciera más el todo); sin embargo, en tiempos electorales el interés por las reglas electorales y el desempeño de la justicia electoral aumenta, produciendo un grupo de ciudadanos interesados en el tema, quienes sin ser expertos recabarán y compartirán información de los medios de prensa, de las redes sociales y del conocido boca a boca, para formar percepciones positivas o negativas sobre el accionar del JNE.

la institución, tarea difícil, pues los periodistas están buscando sus propios objetivos periodísticos. Por otro lado, se emiten mensajes por las redes institucionales. En ambos casos, prensa o canales digitales propios, el discurso es meramente técnico, incluso cuando la ciudadanía pide explicaciones sencillas y asertivas.

2.1. La atención al usuario, el aspecto más visible

Para el 67% de los encargados de las sedes desconcentradas del JNE, el servicio al ciudadano y la atención al público es el momento más importante de su trabajo, incluso más que los temas administrativos (25%). Dato interesante, si se considera que cada sede desconcentrada tiene como máximo 4 trabajadores (excluyendo los momentos electorales en que se activan los Jurados Electorales Especiales - JEE) y ello significa “no darse abasto con el trabajo diario”, según destacó el entrevistado nro. 10, quien está a cargo de una oficina desconcentrada. Además, estos trabajadores no son capacitados sobre la atención al ciudadano ni pueden resolver administrativamente los asuntos (los documentos son recibidos en las regiones, pero resueltos en la sede central de Lima).

Encuesta - sedes desconcentradas “Momentos importantes del proceso de trabajo”



Encuesta realizada entre los encargados de las 15 oficinas desconcentradas. Marzo 2016
Elaboración propia

Desde la visión del JNE, el servicio público es fundamentalmente “la atención al usuario”, por lo que ser eficientes en esa tarea es, sin dudas, una preocupación consciente de la entidad. Sin embargo, este deseo institucional se transforma en una exigencia hacia los

trabajadores, especialmente los de cara al usuario, pero no está sustentada en procesos de inducción, que involucren el aprendizaje de estos miembros de la organización. Éstos, van, resuelven, se relacionan con lo que ellos creen que es correcto o con lo que van descubriendo en el camino.

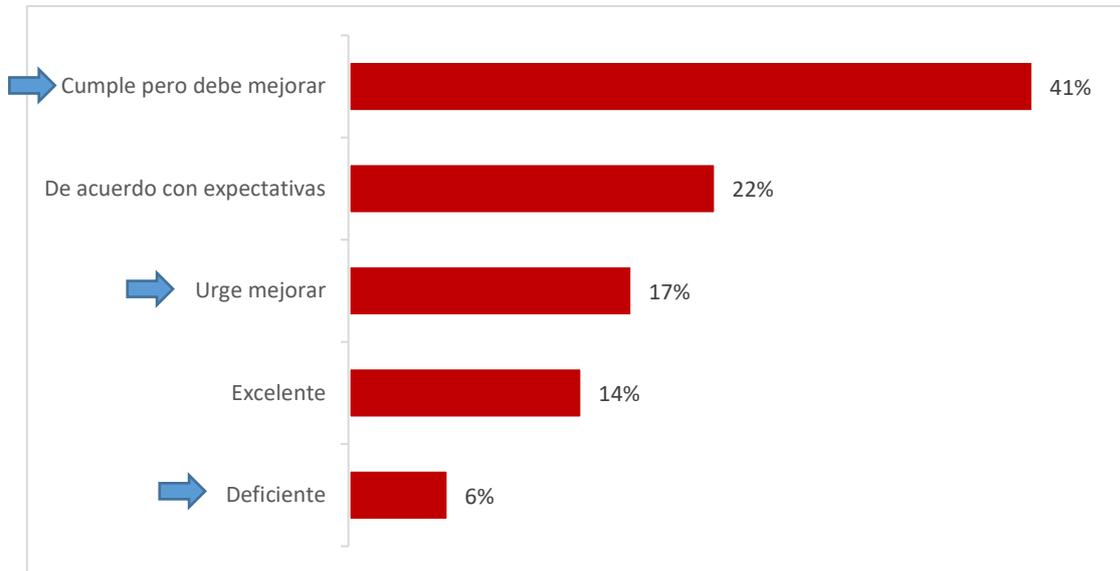
El riesgo en ello, diría Guillermo Bosovsky (2014), es olvidar que los relacionamientos son intercambios, por lo tanto, modifican a ambas partes. Esto significa que, la atención al usuario como conjunto de mensajes y experiencias, puede modificar tanto el sistema de creencias de los usuarios como el de los trabajadores, quienes, si no están siendo involucrados constantemente con la cultura organizacional, podrían estar generando discursos y experiencias lejanas a la identidad de la organización, simplemente porque la desinformación podría alejarlos de su papel de empleados públicos, el cual están representando, y acercarlos más al rol de ciudadanos y usuarios de un servicio público.

2.1.1. Percepción ciudadana

Por supuesto, que la intencionalidad de la institución por mejorar el servicio público, enfocándose en la dimensión principalmente informativa del ciudadano en su rol de usuario, ha conseguido que éstos acudan al JNE básicamente en busca de información relacionada puntualmente con los procesos electorales; es decir, inscripción de partidos políticos, perfiles de candidatos, afiliación o desafiliación de agrupaciones políticas, dispensas para no votar e incluso información sobre multas de elecciones pasadas. En este sentido, se trataría de un organismo cuya atención al ciudadano no tendría que ser tan complicada; sin embargo, el siguiente cuadro muestra la necesidad de mejorar, por lo menos en términos de las percepciones ciudadanas.

Encuesta – Usuarios del servicio

Percepciones sobre la calidad de la atención en el JNE



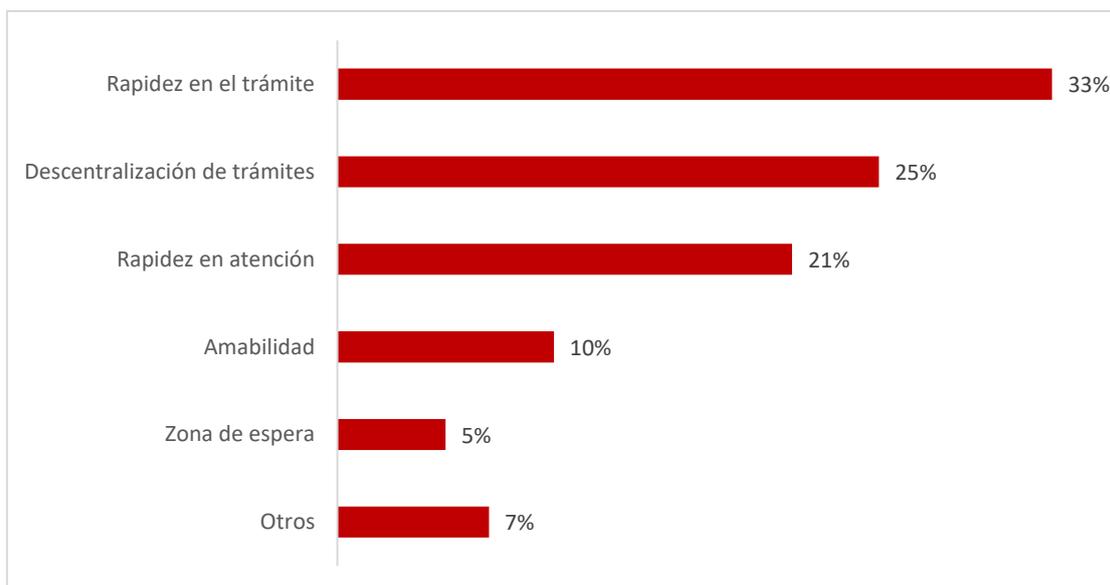
Encuesta realizada a usuarios en la sede central del JNE. Marzo 2018
Elaboración propia

Más de la mitad (64%) de los ciudadanos-usuarios encuestados, en las instalaciones de la institución, sostienen que hay que mejorar en la calidad de la atención al público. Cabe mencionar que la encuesta se realizó seis meses antes de las Elecciones Regionales Municipales 2018, en plena preparación para dichos comicios.

Al preguntarles a los encuestados por las mejoras que se podrían hacer, el 33% se refirió a la rapidez en el trámite, el 25% a la descentralización del trámite y el 21% a la rapidez en la atención; es decir, hay dos temas que los ciudadanos vinculan a la calidad en la atención: el tiempo para recibir la solución de los trámites y los recursos que ellos mismo invierten para el traslado hasta la sede central limeña.

Encuesta – Usuarios del servicio

Áreas de mejora en la atención al usuario del JNE



Encuesta realizada a usuarios en la sede central del JNE. Marzo 2018
Elaboración propia

La atención al ciudadano es la dimensión más visible del servicio público, pero no es la única ni la más importante; es decir, cumplir con las necesidades y expectativas de los usuarios es el resultado de un conjunto de procesos y procedimientos administrativos, pero también es importante la manera de estrechar las relaciones, en el marco de la cultura organizacional y las formas en que ésta le permite a la institución seguir un camino coherente para la adaptación a los cambios.

2.1.2. Sin retroalimentación no hay comunicación

Se entiende que la atención al ciudadano en el JNE persigue generar valoración y confianza, a través de lo que podría ser una experiencia satisfactoria para el ciudadano-usuario, pero el JNE no logra conseguirlo porque el área de Atención al Ciudadano, la cual, depende de la Dirección General de Recursos y Servicios, es una dependencia básicamente administrativa, sin costumbre para generar relacionamientos interorganizacionales ni para el beneficio de los colaboradores ni tampoco de los usuarios, puesto que, no hay nada de ello en la racionalidad escrita de sus funciones.

Desde mi perspectiva, la cuestión está relacionada con la poca conciencia de lo importante que es desarrollar la capacidad de aprendizaje formal organizacional (retroacción), recordando que el gran aporte de la teoría sistémica en el ámbito organizacional es la idea de que “el todo es más que la suma de las partes” y que precisamente ello, le permite al sistema adaptarse al cambio constante (como sistema abierto por tratarse del Estado). Lo que implica la necesidad de trabajar por un pensamiento organizacional más a largo plazo.

Es preciso destacar, que en el caso del JNE se puede observar la influencia del modelo de gestión post burocrático, en la definición de funciones y responsabilidades de la Dirección General de Recursos y Servicios, dependencia que tiene a cargo los relacionamientos con los trabajadores públicos y también, con los usuarios. Es decir, en la teoría, la preocupación por elevar el nivel de satisfacción del usuario está vinculado con el buen desempeño de los servidores públicos, según la formula recogida por el Libro Blanco para la mejora de Servicios Públicos (2000) y por la corriente de la Comunicación Corporativa; sin embargo, en la practica el objetivo no se cumple, por diferentes razones, pero una de las más importantes es la tremenda dificultad que tiene la organización para involucrar a sus miembros en el sistema de creencias institucional.

En este sentido, la atención al usuario puede generar un mayor nivel de satisfacción si el JNE amplía su visión e incorpora los tres siguientes aspectos:

Articulación interna en beneficio de la cultura organizacional: Todos los trabajadores, especialmente los de cara al público deben tener claro el sistema de creencias de la institución, no solo para proceder de acuerdo con lo normativo sino para actuar en coherencia frente a nuevas situaciones y requerimientos; de tal manera, que se vela por la coherencia. Asimismo, cada experiencia nueva debe ser recogida, evaluada e incorporada de ser necesario, con la intención de estar siempre en el espacio de la formalidad. Ello, podría ser un primer nivel de aprendizaje organizacional y adaptación al entorno. Cabe destacar, que resulta pertinente que las altas direcciones involucren a toda la pirámide jerárquica en los objetivos que se quieren conseguir y en los temas prioritarios de la gestión.

Articulación funcional en beneficio del sistema electoral: La atención al usuario también requiere de la coordinación con los otros organismos electorales, de tal manera,

que se incentiva un aprendizaje sectorial que incluso podría reflejarse en un mejor relacionamiento con los partidos políticos, quienes también son usuarios y merecen una atención de calidad.

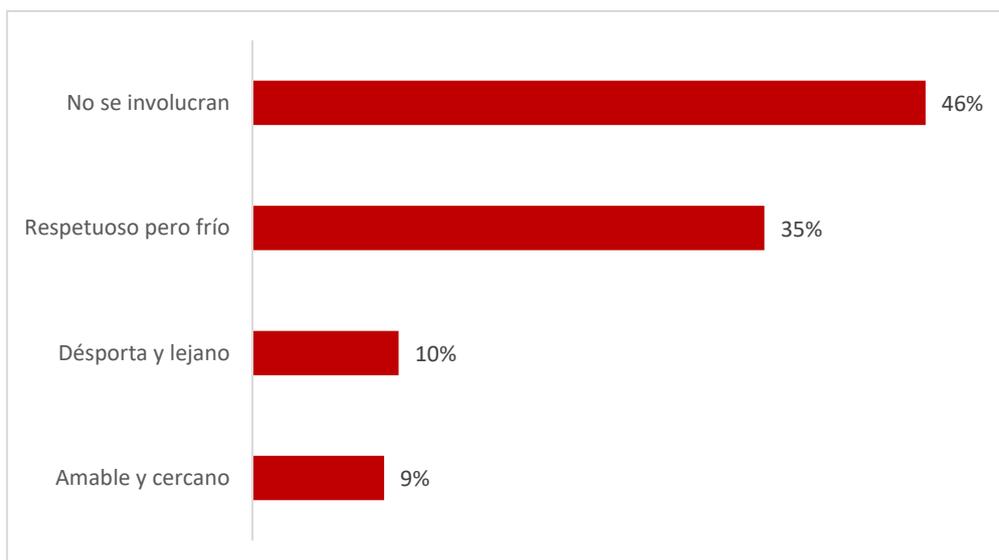
Articulación política en beneficio del sistema democrático: La atención a los usuarios, partidos políticos y ciudadanos) también pasa por las coordinaciones con otros actores del sistema democrático como el Congreso de la República, las organizaciones de la sociedad civil, la prensa, los gobiernos regionales, los ministerios y el Ejecutivo, etc.

Sin embargo, estos tres aspectos no están presentes en la visión del JNE sobre la atención al usuario, por lo que es comprensible que los usuarios sostengan que el trato que reciben denota la falta de involucramiento de la institución; es decir, les cuesta mucho ser asertivos, pese al esfuerzo que algunos trabajadores del área Atención al Ciudadano realizan, según lo comentado por el entrevistado nro. 6, mando medio de la institución:

Yo mismo en casos particulares invito a los ciudadanos y los hago pasar a mi oficina, entiendo que por temas administrativos no podemos dar soluciones considerando la particularidad de cada caso, pero varias veces yo mismo llamo y presiono para solucionar, pero eso depende de la iniciativa de cada uno de nosotros, pues la norma muchas veces deshumaniza.

Y los usuarios, perciben lejanía, despreocupación, justo lo contrario del objetivo central del modelo de gestión post burocrático: acercarse al ciudadano.

Encuesta – Usuarios del servicio Percepciones sobre el trato recibido en el JNE



Encuesta realizada a usuarios en la sede central del JNE. Marzo 2018
Elaboración propia

En este sentido, se tuvo acceso a los resultados del estudio de satisfacción del usuario, información recogida por la misma institución durante el periodo abril 2017- abril 2018. Mejorar la valoración sobre la atención al ciudadano es un indicador de la eficiencia del área. Para el JNE la calidad de la atención al público se divide en tres categorías: percepciones sobre la amabilidad, claridad en la información recibida y evaluación general de la experiencia.

En los 4 trimestres del periodo señalado la información recogida es la siguiente:

**Satisfacción del ciudadano
Comparativo por trimestre**

Indicador de satisfacción del ciudadano	Segundo trimestre 2017	Tercer trimestre 2017	Cuarto trimestre 2017	Primer trimestre 2018
Amabilidad	96.6%	97.8%	97.7%	97.7%
Claridad de información	96.9%	97.8%	97.3%	97.3%
Atención general	96.6%	96.9%	96.2%	96.2%

Elaboración propia con la data recogida de los oficios del JNE

Llama la atención que las cifras oficiales sean tan diferentes a los resultados recogidos en la encuesta realizada como parte del trabajo de campo de la presente tesis, especialmente por la experiencia que se experimentó durante el recojo de los datos, la insatisfacción era visible y se corrobora con las declaraciones del entrevistado nro. 6, mando medio: “Seguimos los procesos y protocolos, pero ello, muchas veces significa que los usuarios se vayan descontentos”.

O quizá la explicación podría estar en la siguiente declaración del mismo entrevistado nro. 6:

Hay que tener en cuenta, como área de Servicios al Ciudadano, orientamos, brindamos la información, pero no soy la unidad de cobranza, soy el rostro del Jurado. Nosotros no podemos esperar que califiquen nuestra atención cuando intuimos que el objetivo del usuario es no pagar alguna multa porque le parece injusto, inmoral, lo que fuere. A estas personas, obviamente no les pedimos que llenen la encuesta de satisfacción al ciudadano.

Lo que está diciendo la fuente es que les piden llenar la encuesta de satisfacción al ciudadano solo a aquellos ciudadanos que podrían ser “más objetivos” en su calificación;

es decir, no hay una metodología para el recojo de dicha información, solo la intuición de los trabajadores que buscan usuarios “objetivos”. De hecho, este sesgo es motivado por la revisión de los resultados por parte de la Alta Dirección.

2.1.3. Canales de divulgación

Cabe hacer la salvedad del siguiente matiz referido a los canales de comunicación del JNE para los ciudadanos, quienes pueden ser usuarios y/o partidos o agrupaciones políticas. En el caso de una entidad pública, es propio referirse a estos canales como de divulgación, pues en el fondo hay un deber de la institución, en el Jurado por ejemplo, de difundir informaciones para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos de elegir y ser elegidos, a diferencia de una organización privada que comunica mensajes únicamente para su propio beneficio; es decir, si una organización privada no comunica no está yendo en contra de los derechos de nadie, salvo se trate de algún tema legal, por supuesto.

Entonces, una organización pública tiene el deber de informar, difundir, divulgar aspectos vinculados con sus funciones y sus tareas, de manera eficiente; es decir, que dicha información llegue a quien lo necesita y tenga la capacidad de ser entendida.

Cerca de la mitad de los usuarios que acuden a las instalaciones del JNE (42%) lo hacen para pedir información, considerando la fecha del trabajo de campo, cercana a las elecciones regionales del 2018, es natural que la mayoría de ellos (61%) acudan para buscar información relacionada con los procesos electorales regionales. En este sentido, se destaca que el JNE tiene canales informativos que podrían ser útiles para la divulgación, como la web, las redes sociales, el teléfono y el correo electrónico.

Sin embargo, el 69% de los que acudieron presencialmente sostienen no haber llamado antes a la institución, el 56% no ha revisado la página web y el 77% sostiene no haber recibido volantes o folletos.

Encuesta – Usuarios del servicio Uso de los canales institucionales

Canal de comunicación	No consultó	Sí consultó
Atención telefónica	69%	31%
Web	56%	44%
Folletería	77%	23%

Encuesta realizada a usuarios en la sede central del JNE. Marzo 2018

Elaboración propia

Sin lugar a duda, los ciudadanos no están viendo en los canales institucionales de comunicación un mecanismo efectivo de relacionamiento, ya sea por falta de conocimiento de su existencia o por falta de eficiencia, como canal de comunicación. Sin embargo, la institución no mide dicho desempeño, por lo tanto, invisibiliza las cualidades de los canales de divulgación y ello, no permite mejorarlos.

Los criterios de los canales de divulgación y comunicación corresponden a todo aquello que propicie el diálogo con los destinatario o grupos de interés, eso significa considerar el fácil acceso, la información completa, la sencillez del mensaje, la oportunidad, la actualización, la horizontalidad, entre otros aspectos, que faciliten no solo la emisión de la información sino también la obtención de *feedback*, lo cual permite reiterar, concepto clave del proceso de construcción de relacionamientos asertivos, definido principalmente como dinámico, según Guillermo Bosovsky (2014).

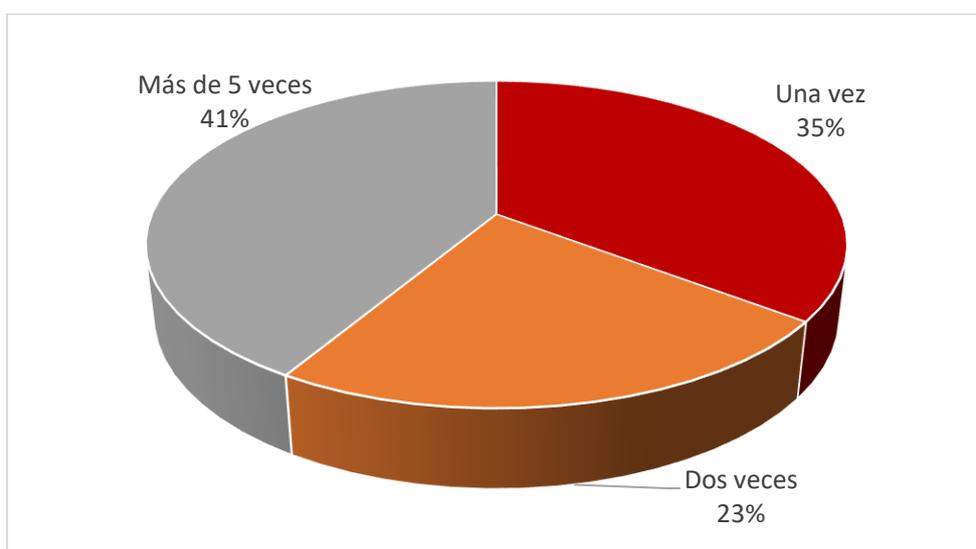
Cabe destacar, que cuando se le preguntó a los encuestados que sí habían llamado antes de acudir a las instalaciones, el 42% dijo que “no le habían explicado bien” o “que sintieron que los habían atendido mal”. Entre el grupo que sí consultó en la web institucional, más de la mitad (52%) adujeron que “no entendieron la información” o que “no habían encontrado lo que buscaban”. Y entre los que recibieron folletería, un 38% piensa que dicha información “no se entendió” o “no contenía los datos que buscaban”. Todo ello, se traduce en la necesidad de canales con contenido más amigable y que el proceso de búsqueda sea más intuitivo.

Resulta pertinente citar al entrevistado nro. 5, mando medio del JNE, quien dijo, luego de trabajar 17 años en la institución:

De hecho, nos falta acercarnos más al ciudadano y a los partidos políticos, quizá haciendo menos técnico el mensaje, pero, también es cierto que funcionamos mejor que cualquier ministerio, somos más modernos porque al Jurado ingresan recursos que nos permite mejorar instalaciones, procesos, etc.

Estas declaraciones evidencian que los trabajadores del JNE tienen la creencia de que hay un buen desempeño en términos de divulgación de información y recojo de reacciones y respuestas de los ciudadanos. Quizá porque se guían de la encuesta de satisfacción del ciudadano, la cual presenta sesgos; quizá porque se creyeron la idea de que si los ciudadanos no entienden es responsabilidad de ellos mismos. En esta línea cabe señalar, que más de la mitad de los encuestados (64%) ya habían acudido antes a la institución por el mismo tema que no logran solucionar.

Encuesta – Usuarios del servicio
Número de veces que acudió al JNE por el trámite que viene realizando



Encuesta realizada a usuarios en la sede central del JNE. Marzo 2018
Elaboración propia

2.2. Partidos y agrupaciones políticas, un relacionamiento distante

Cabe destacar, que la atención al público en el caso del JNE también involucra a los partidos y agrupaciones políticas, respondiendo al derecho ciudadano de asociación para elegir y ser elegido, en el marco de la búsqueda de representatividad y gobernabilidad. Se trata de un grupo interesado en las acciones de Jurado, pero también debería ser un grupo en el que la institución se interese más, pues éstos son actores importantes del sistema electoral y también del sistema democrático.

Cuando se le preguntó al entrevistado nro. 1, de la Alta Dirección, sobre quiénes podrían ser los principales públicos del Jurado; es decir, quiénes son los *stakeholders* importantes para la institución, éste respondió: “Los ciudadanos porque deben recibir un buen trato, los partidos políticos para fortalecerlos y otras instituciones, como el Congreso de la República, para que puedan entender la importancia de algunos temas, como la reforma electoral”.

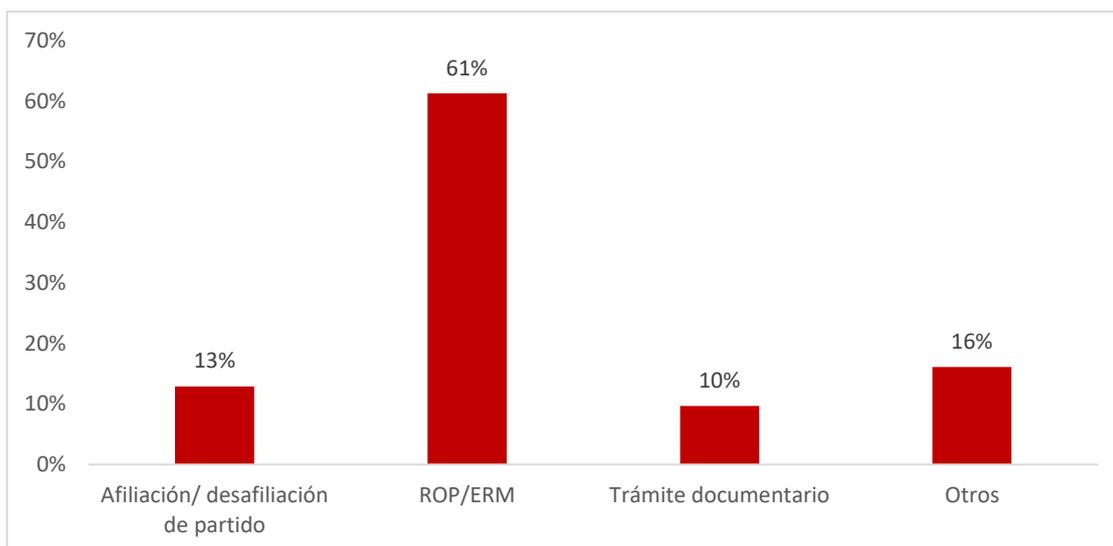
Sin embargo, el pensamiento institucional que marca el relacionamiento con los partidos y agrupaciones políticas es únicamente administrativo, orientado solo a las épocas electorales y desde una comunicación técnica institucional; así lo explicó el entrevistado nro. 8, mando medio:

La relación que tenemos con los partidos y agrupaciones políticas se da básicamente a través del Registro de Organizaciones Políticas (ROP) y pese a que nuestros instructivos son claros perdemos mucho tiempo revisando, aclarando y devolviendo oficios de pedidos que nos hacen porque las agrupaciones políticas cometen errores administrativos, en la entrega de los documentos. Pareciera que no nos entendiéramos, por eso siempre están pidiendo más tiempo o reclamando cosas.

Quizá el desentendimiento podría explicarse por el hecho de que para relacionarse con el ROP hay que pasar antes por los módulos de Atención al Ciudadano, por lo que los resultados de la encuesta a usuarios incluyen también las percepciones desde las

agrupaciones políticas, aunque la institución solo esté pensando en la dimensión del ciudadano de a pie y no en la dimensión del militante de un partido o agrupación política con requerimientos diferentes y particulares.

Encuesta – Usuarios del servicio Tipo de información requerida



Encuesta realizada a usuarios en la sede central del JNE. Marzo 2018
Elaboración propia

El relacionamiento entre el JNE y los partidos políticos se basa en los aspectos técnicos legales, con más notoriedad en los tiempos electorales, pero la comunicación es más que eso, hay una exigencia de no deshumanizar a los grupos de interés, así se puede entablar un diálogo basado en la asertividad, sin olvidar que el fortalecimiento de las agrupaciones políticas es vital para el sistema democrático.

En ese sentido, el congresista aprista Jorge Del Castillo enfatizó en lo siguiente:

Yo contribuí a la realización de la Ley de los Partidos Políticos, presidí el grupo; nosotros veíamos que en registros públicos había una rigidez tremenda, cambiaban las directivas, muchas veces simplemente no te podías inscribir. Entonces, se creó el Registro de Partidos Políticos para facilitar las cosas, pero se

sigue cayendo en el mismo error, la rigidez legalísima, que no nos permite avanzar en el contexto de la crisis de los partidos, obvio no es el único tema, pero es también importante.

Es preciso recordar, que el enfoque del servicio público busca acercar la institución pública a la ciudadanía, pero no de cualquier manera sino desde la comunicación coherente que quiere alcanzar valoración, reputación, legitimidad. En esta línea, el JNE no solo no está abriendo canales de diálogo, sino que no está siendo coherente con el propósito esperado: ayudar a que los partidos políticos compitan limpiamente, no restringir esa competición.

En ese sentido, el congresista Del Castillo dijo:

Yo comprendo el papel del Jurado, pero creo que debe tener un criterio más abierto. Hay un principio relacionado con la jurisprudencia que se ha perdido, el Jurado no debe restringir la participación sino promoverla. En los últimos años, lo que se ha hecho es restringirla, incorporando una serie de cosas inalcanzables o enrevesadas como, por ejemplo, si alguien declaró que había estudiado en el colegio 4050, pero se equivocó porque era 2030, te botan; y eso, me parece una tontería. El JNE podría interactuar más con los partidos, conocer nuestra vivencias y necesidades. No somos enemigos.

La relación entre el JNE y los partidos políticos con intermediación del ROP es distante y tirante, se podría decir que existe un diálogo de sordos principalmente por el desconocimiento de lo que significa militar en un partido o registrar una agrupación política, y, también, por la falta de una visión a largo plazo que antepone objetivos

institucionales, pues la crisis del sistema de partidos políticos inició en los años 90⁵⁰ y los actores en cuestión no han demostrado ninguna voluntad para enfrentarlo.

Pero ¿qué es exactamente lo que le impide al ROP involucrarse un poco más con los partidos y agrupaciones políticas? Según lo observado, la visión del JNE hacia los partidos políticos no es horizontal; es decir, prima la idea de que hay que aleccionarlos porque ignoran muchas cosas, por lo que la comunicación tiende a ser más vertical, donde aparentemente es más importante lo que la institución electoral tiene que decir, invisibilizando lo que tendría que escuchar. Cabe destacar, que la lógica del diálogo se da en el marco de un relacionamiento concebido como horizontal, donde ambas partes pueden ser persuadidas, así se produce el intercambio.

Algunos sostienen que no pueden “asesorar” a ningún partido o agrupación política porque eso sería faltar a la neutralidad. Sin embargo, el relacionamiento de igual a igual no tendría que ir en contra de la neutralidad de la institución, pues la idea es que el mismo trato sea igual para todos. En ese sentido, el entrevistado nro. 8, mando medio, dijo: “algunos personeros vienen por consultas, atendemos a todos y les damos respuestas generales, los podemos orientar, pero no asesorar, ni revisar el documento antes. No somos juez y parte.”

Vale recordar, que el aprendizaje organizacional radica en el intercambio, por ello, resulta hasta penoso que el Jurado no se ocupe de las necesidades, expectativas y aspiraciones de los partidos y agrupaciones políticas, especialmente en el ámbito del interior del país, así

⁵⁰ Según Martín Tanaka (2017) en la región solo en el caso del Perú no se ha logrado la recomposición o reordenamiento de la presencia de partidos políticos; es decir, el sistema de partidos políticos continúa en crisis desde la década de 1990: “Si bien toda la región ha pasado con la llegada del nuevo siglo por grandes cambios en el marco del llamado ‘giro a la izquierda’, en general los sistemas de partidos han evolucionado o se han recompuesto, cosa que no se dio en nuestro país. En algunos casos, partidos con largas trayectorias articulan el sistema político (Uruguay, Chile); en otros los partidos “históricos” coexisten con nuevos emergentes (Argentina, Colombia, México, Costa Rica); en otros el sistema funciona sobre la base de partidos relativamente nuevos, surgidos de las transiciones democráticas (Brasil, El Salvador). En algunos países se produjeron quiebres significativos y hasta colapsos de los sistemas de representación, pero el espacio dejado por los actores antiguos fue ocupado por nuevos partidos predominantes o hegemónicos (Venezuela, Ecuador, Bolivia). En Perú, por el contrario, perdió el sistema de tres grandes bloques partidarios ideológicos de la década de los ochenta, pasó a tener un partido predominante en la de los noventa (el fujimorismo), para pasar a tener desde entonces un sistema marcado por altos niveles de volatilidad e inestabilidad” pp. 113-114

lo contó el entrevistado nro. 11, de la base de la pirámide jerárquica, trabajador de una de las sedes desconcentradas:

El JNE no pone atención, tenemos muchos problemas y dificultades con los trámites de desafiliación de los partidos y agrupaciones políticas, pero la sede central no hace caso. ¿De qué nos sirve tener una oficina desconcentrada aquí si las personas tienen que ir a Lima a desafiliarse? Nosotros podemos desafiliar acá, pero su renuncia la tienen que presentar en el partido y éste suele no tener oficina acá, pese a que en el sistema dice que sí tiene.

2.2.1 La reforma electoral y los partidos políticos

Para entender un poco más en profundidad las causas y los efectos del relacionamiento distante entre el Jurado y los partidos y agrupaciones políticas se puede abordar el tema de la Reforma Política y Electoral y el debate que se produjo durante la gestión del presidente del JNE, Francisco Távora (2012 - 2016).

Cabe señalar, que durante el trabajo de campo de la presente investigación (2015 - 2018) los entrevistados de manera espontánea sacaban el tema de la reforma, especialmente criticando lo que faltó en el debate congresal. Y todo lo señalado tiene relación con la necesidad de fortalecer el sistema de partidos, base del sistema democrático. En esa línea, se puede puntualizar las siguientes tres causas de la visión tímida hacia los partidos y agrupaciones políticas:

La primera, **el Jurado no considera que el relacionamiento con los partidos y agrupaciones políticas sea parte importante del servicio y atención al ciudadano.** La organización ve al ciudadano de manera fragmentada, quitándole en la práctica la dimensión de militante político y/o personero.

Nosotros estamos enfocados en ofrecer una buena atención al ciudadano, tratamos de ser amables para que se vayan satisfechos... en el caso de los partidos es más difícil porque no sabemos cómo comunicarnos con ellos, muchas veces las

direcciones de los locales que han consignado no son válidas o se han mudado, por eso, colocamos información en la web. Dijo el entrevistado nro. 2, de la Alta Dirección.

La segunda, **el uso de un lenguaje técnico enfocado solo en aspectos legales**, lo que evidencia una concepción de la comunicación basada en la divulgación, sin intercambio.

Al respecto, el congresista fujimorista Miguel Torres dijo:

El fortalecimiento de los partidos políticos pasa por evitar dobles discursos. Todo el mundo tiene la urgencia de fortalecer los partidos políticos y dicen que hay que ayudarlos a institucionalizarse, a crecer, a que tengan presencia. Sin embargo, cada vez que se trata de dar un paso hacia ello, pareciera que en la realidad hubiera cola para poner obstáculos técnicos que nadie entiende.

Sin embargo, en este diálogo de sordos, obviamente el Jurado percibe otra cosa, según lo explicó el entrevistado nro. 5, mando medio:

A la mayoría de partidos no les gusta el Jurado porque los regula, les pone reglas, les dice cómo tiene que inscribirse, cómo tiene que presentar su documentación, entonces a nadie le gusta que constantemente le estén llamando la atención, es uno de los problemas que tiene este sistema, creo que se podría mejorar en cuanto se mejoren los niveles de coordinación de las personas, que los partidos tengan en cuenta sí o sí que el modelo que ha adoptado el Perú, corresponde a que el organismo electoral tiene ciertas funciones que hay que cumplir... muchos de los partidos y sus integrantes no conocen las reglas del juego, entonces cuando ya las han incumplido se quejan.

Es importante legislar, de hecho, hay leyes urgentes y necesarísimas, pero también esas leyes deben estar al servicio de la sociedad, facilitar y promover un buen relacionamiento, expresado, por supuesto, en algún formato de comunicación asertiva. Y eso, es una tarea pendiente para el Jurado, que incluso uno de los entrevistados, el nro. 1, de la Alta Dirección reconoció:

Cada vez es más complicado inscribir un partido y no porque los requisitos en sí sean mejores, sino porque cada vez se necesitan más firmas. Todos los partidos que están inscritos, o la gran mayoría se inscribieron con cien mil firmas, ahora casi se requiere setecientas mil, ochocientas mil firmas⁵¹. Es más complicado. Se quedaron en un círculo cerrado, una argolla, los que están y nada más que los que ya están.

La falta de la voluntad política para la escucha activa a través de canales formales de comunicación, más allá de los oficios o reuniones generales para abordar aspectos básicos o requisitos de trámites pone en evidencia la tercera causa de la tímida relación JNE-partidos políticos, es decir, **la falta de canales formales específicos de comunicación con los partidos políticos.**

El problema es que el sistema de partidos estaba ya en una situación muy complicada antes de la ley, y eso, no lo cambia una ley. Entonces, creo que hoy lo que estamos viendo es ese sistema colapsado, una legislación insuficiente, autoridades electorales que no tienen las herramientas suficientes para hacer cumplir la ley, pero, sobre todo, que no existe la voluntad de parte de los actores por cambiar esta situación. Esclareció el experto en materia electoral, Percy Medina, de IDEA Internacional.

⁵¹ Cabe mencionar que la presente entrevista fue realizada en el año 2016. La Ley de partidos políticos se actualizó en el año 2019 con la Resolución 0053-2019-JNE, la cual establece 240 000 firmas para la inscripción de un partido político.

Con todo ello, resulta claro que los relacionamientos fallidos del JNE como organización pública, afecta no solo a los grupos de interés sino incluso al sector electoral y a la sociedad. Por eso, el congresista Vicente Zeballos agregó: “en esa reforma macro debería hacerse una revisión de las organizaciones para el fortalecimiento de las instituciones que son parte de esa estructura del Estado que tenemos”, evidenciando la necesidad de construir organizaciones públicas sólidas con relacionamientos coherentes, otra manera de construir institucionalidad.

2.2.2. La educación cívica como del relacionamiento con los partidos

La educación cívica ciudadana se expresa en una Dirección que lleva el mismo nombre, con más de 20 trabajadores, no solo da cuenta de un organigrama oficial a nivel regional que va más allá de los tiempos electorales sino que también se trata de un equipo de personas que está produciendo investigación sobre los valores democráticos y la cultura democrática de manera descentralizada, para luego recoger la información en textos y documentos que pretenden aportar en el reconocimiento y mejora de lo que los peruanos entienden por democracia.

Cabe destacar, que en épocas no electorales esta es la dirección con mayor movimiento, aunque por temas de presupuesto su incidencia es focalizada y depende de la voluntad y compromiso de quien ejerza el cargo de director. Por ejemplo, en la gestión del presidente Francisco Távora se trabajó la incidencia en la cuota indígena, de mujeres y de jóvenes, la dirección se centró mucho no solo en reconocer para incluir sino también aprender sobre la participación política de estos grupos, para luego generar estrategias de comunicación que fomente dicha participación. Se trata de un equipo multidisciplinario con mucha presencia de comunicadores.

La educación cívica ciudadana resulta importante para este apartado porque representa un cúmulo de información que se intercambia con diferentes públicos y segmentos de la ciudadanía como: colegios, comunidades indígenas, mujeres, jóvenes, personas con discapacidades, etc., Este relacionamiento, intercambio, tiene una dimensión que encaja en el concepto del servicio público, más allá de los trámites, tiene que ver con una memoria histórica en temas electorales y con un reconocimiento sobre la cultura democrática de los peruanos en su diversidad. Al respecto, el entrevistado nro. 4, mando medio, dijo:

La idea es focalizar en cuatro departamentos, los más deficitarios en términos de participación política, los esfuerzos para trabajar con las organizaciones comunitarias, no es ir a dictar un taller a 4 desconocidos, esto es fruto de una investigación y de la elaboración de un plan que busca impactar en la ciudadanía y en la representatividad.

Este trabajo de educar para incluir y representar está directamente relacionado con una visión más coherente del propósito del JNE. Amplía su visión, pero si se incluyera en esta lógica a los partidos políticos y se sumara esfuerzos con otras instituciones como el Ministerio de Educación, por ejemplo, quizá se podría contribuir a mejorar el sistema de partidos políticos.

Lo interesante en el caso del Jurado es que hay una planificación muy fuerte de parte de la Dirección de Educación, de hecho, es la única dirección que tiene un plan nacional que se legitima yendo a regiones. No solamente yendo para ejecutarlo, sino yendo para validar sus alcances; entonces, eso es algo que no es usual en los organismos electorales, pero que da una visibilidad y también genera una rendición de cuentas; pero ellos, tienen tan buena planificación que rendir cuentas no es mayor problema. Eso no existe probablemente en el caso de la ONPE, pero sí hay un deseo, evidentemente, de también apropiarse de esta función que no queda muy claro en la Constitución a quién le pertenece y que ambas leyes orgánicas lo incluyen; ahora bien, la interpretación del Jurado es que la capacitación que hace la ONPE debe ser sólo para miembros de mesa en el marco del proceso electoral, pero la ONPE tiene otra interpretación, explicó el entrevistado nro. 3, de la Alta Dirección del JNE.

En suma, la dimensión organizacional del JNE influenciada por el modelo post burocrático, que pretende adaptar la lógica privada a las organizaciones públicas encuentra uno de los máximos retos en la definición del servicio público, para poder seleccionar en función de éste, quienes podrían ser los grupos de interés prioritarios.

Sin embargo, este reto no ha sido abordado de la mejor manera posible por el Jurado, pues éste ha reducido el servicio público a solo la atención individual del ciudadano, dejando de lado, el esfuerzo por formar corrientes de opinión pública positivas, yendo más allá de sus instalaciones y canales propios de comunicación; y, del derecho de asociación y conformación de partidos y agrupaciones políticas, es decir, los requerimientos que estos grupos de militantes plantean y que deben de ser atendidos, considerando lo normativo, pero también lo asertivo.

En mi opinión, resulta alarmante que el mismo organismo rector electoral muestre una visión tan pobre sobre el servicio público, que vocación o no, es también un justo reclamo de parte de la ciudadanía, pero en el caso del Jurado, el clamor más alto corresponde a los partidos y agrupaciones políticas, especialmente al recordar que parte de la visión institucional dice que contribuyen con la democracia, trabajando por la representatividad y la gobernabilidad.

Propuesta de un modelo para gestionar intercambios

Capítulo 5: Aportes de una visión sistémica para el JNE

Durante una de mis últimas visitas de trabajo de campo al JNE, coincidí con un funcionario público con más de 15 años de experiencia trabajando en algunas instituciones del país, abogado de profesión y amigo mío. Con alegría, luego de saludarnos, me preguntó sobre la razón para estudiar una institución pública, pues en su opinión, evidentemente el principal problema es que muy pocos entienden que en el sector público el trabajo consiste en “servir” a la ciudadanía, lamentablemente la gran mayoría está allí por intereses más individuales, y “eso no cambiará”. Me quedé pensando en ello varios meses, mientras continuaba con la presente investigación. Hoy, estoy segura de que las organizaciones públicas peruanas, que el JNE, sí puede mejorar y acercarse más a la institución que a los ciudadanos nos gustaría tener. Para mí, el cambio está siendo producido por las exigencias que los mismos grupos de interés le plantean al Jurado, especialmente los ciudadanos, quienes ya están presionando para entrar en la lógica del diálogo, intercambio y por qué no, negociación. La prueba de ello radica en la necesidad de incorporar definiciones de modelos de gestión de entidades privadas, con la intención de “satisfacer al ciudadano”; es decir, con el objetivo de mejorar para construir confianza, aunque ya se sabe que dicha incorporación ha abierto nuevos retos para la gestión pública.

1. El modelo organizacional y la gestión de relacionamientos

A lo largo de los primeros cuatro capítulos se ha descrito y analizado las principales características de los relacionamientos que el JNE, como ente rector del sistema electoral proyecta hacia su entorno, interno y externo, con la intención de conocer y reconocer estas relaciones desde lo que son, lo que deberían ser y lo que podrían ser, usando el enfoque sistémico organizacional basado en los intercambios.

Un hallazgo importante de esta tesis para el modelo que se planteará en el presente capítulo, corresponde a que la visión de la organización como sistema no logra incorporar la dimensión institucional, tremendamente presente, de la organización pública, pues lo institucional define lo organizacional en el espacio público. En mi opinión, este es el punto de partida para la construcción de legitimidad o aceptación, pero es un aspecto

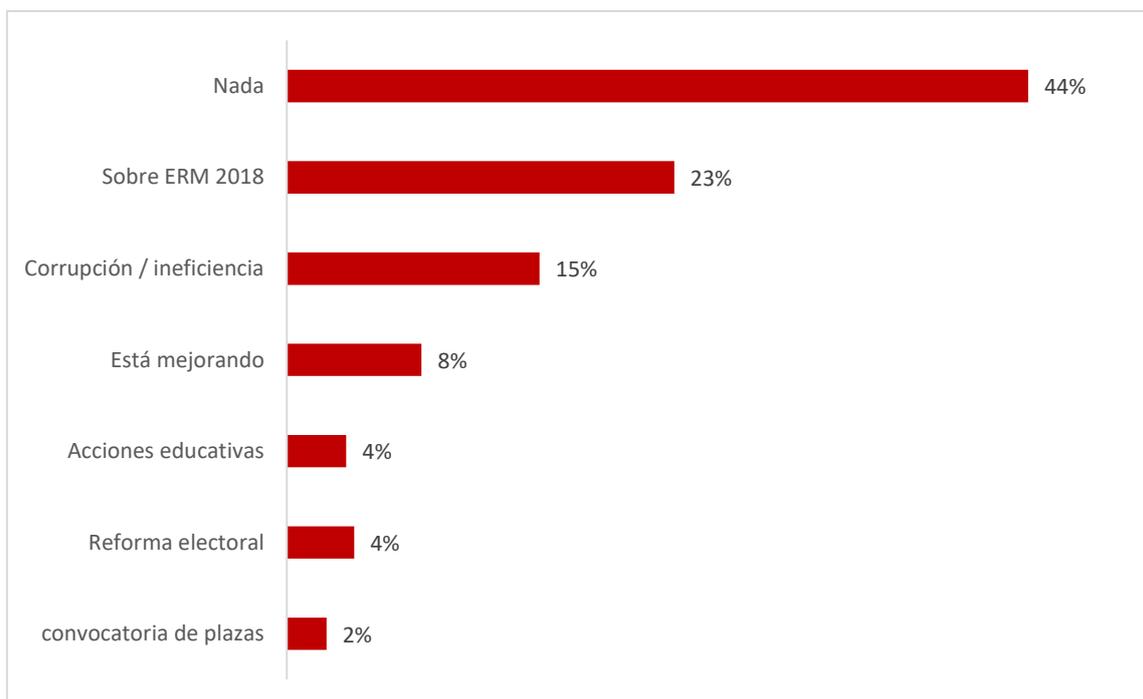
invisibilizado, pues los modelos de gestión pública post burocráticos, importados del sector privado, reducen lo institucional a una imagen filantrópica, pensada para obtener diferenciación respecto de los competidores, lo que para la empresa privada es suficiente, pero para las organizaciones del Estado no.

La dimensión organizacional pública es la expresión de lo institucional. Lo institucional es una representación social construida por todos los actores sociales, incluyendo la misma organización. Esta es la propiedad de un “sistema abierto”; es decir, que su razón de ser radica en las interrelaciones con los actores del entorno, dando cuenta de la capacidad de aprendizaje, para adaptarse a las demandas de los múltiples grupos de interés y a los retos del contexto.

Esta lucha por la supervivencia sistémica de la organización produce un conjunto de interacciones y retroacciones, proveyendo aprendizaje sistémico. Lo que resulta fundamental para el fortalecimiento y consolidación del sistema organizacional; es decir, aparece la lógica del intercambio entre la organización y los grupos interesados, donde la modificación mutua por prevalecer es lo habitual. Entonces, es en este dinamismo que se construye, por un lado, la institucionalidad de la organización pública, entendiéndola como la solidez de una organización y, por otro lado, la legitimidad institucional, siendo ésta la aceptación del desempeño organizacional y lo que representa socialmente, por parte de todos los grupos de interés.

Esta relación institucionalidad-legitimidad desde el enfoque sistémico coloca el énfasis en la buena gestión de los relacionamientos e intercambios. Por eso, se presenta el siguiente cuadro, que da cuenta sobre lo último que se ha escuchado del JNE. Cabe aclarar, que se trata de una pregunta incluida en la encuesta realizada a usuarios de los servicios del JNE, en tiempo de preparación para las elecciones regionales y municipales del año 2018.

Encuesta – Usuarios del servicio Lo último que ha escuchado sobre el JNE



Encuesta realizada a usuarios en la sede central del JNE. Marzo 2018
Elaboración propia

Cerca de la mitad (44%) de los ciudadanos que visitan las instalaciones del JNE sostienen que no han escuchado “nada” de la institución; es decir, no hay intercambio. Desde la perspectiva organizacional basada en el intercambio de la institución con los múltiples actores interesados en los temas electorales, el silencio oficial no construye institucionalidad porque no hay proyección de ninguna imagen y, tampoco, legitimidad porque no hay proyección de asertividad.

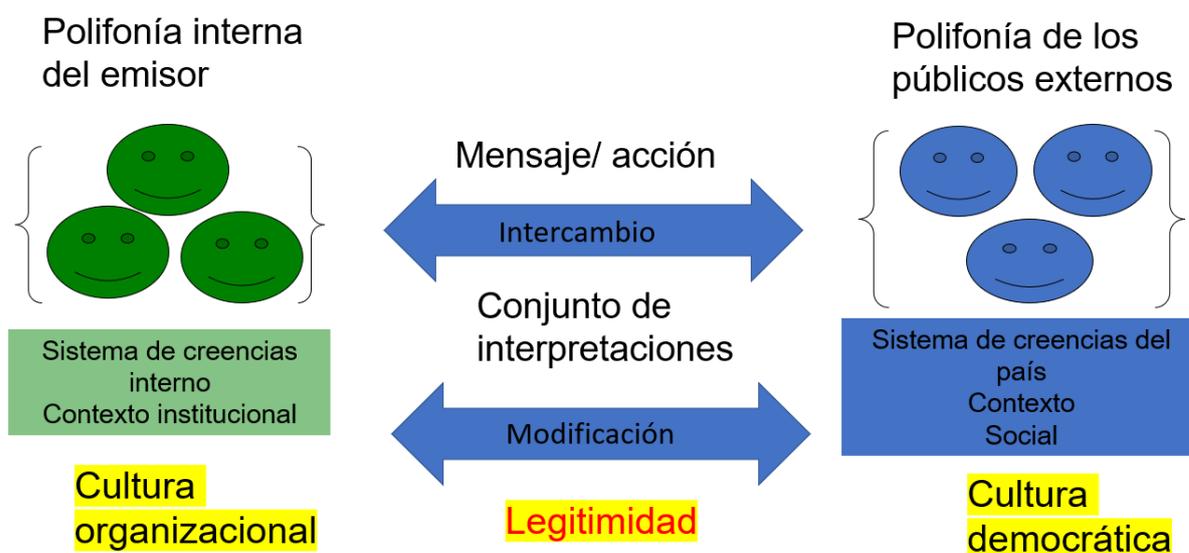
Cabe destacar, que los usuarios de los servicios del JNE tienen también otras dimensiones, como militantes asociados a una agrupación política, ciudadanos que se expresan en los foros públicos, electores que demandan y exigen cosas, candidatos, personeros, voluntarios, periodistas, etc. En un proceso de intercambio sistémico o comunicación organizacional, el silencio proyecta inexistencia e ineficiencia, en el mejor de los casos puede no modificar el sistema de creencias de los interlocutores, no se construye corrientes de opinión pública positiva; pero en la peor situación puede abrir un espacio más grande para la desinformación, la crítica y los rumores.

Es por ello, que la tercera respuesta espontánea de los encuestados no resulta del todo novedosa, que un 15% de usuarios sostenga que lo último que ha escuchado sobre el Jurado es “corrupción e ineficiencia” puede corresponder a los rumores y las críticas, y en función de ello, se están modificando las creencias sobre el Jurado y lo que representa.

La base para la generación de un modelo de gestión pública de relacionamientos para el JNE radica en incorporar la lógica del diálogo, institucionalizar el espíritu de los intercambios con todas las partes interesadas, categorizándolas o concibiendo un orden de prioridad a cada una de ellas, pero sobre todo visibilizándolas; es decir, apostar por la adaptación de un modelo de comunicación organizacional, pero no solo desde las áreas de comunicación sino desde las áreas de más alto nivel jerárquico, como la Secretaría General, en el caso del JNE. No se pretende reducir la gestión pública a lo comunicacional únicamente, se pretende plantear un modelo de gestión pública que permita institucionalizar el diálogo en todos los niveles, enfocando los esfuerzos en lo institucional.

Con el siguiente gráfico se explica lo que significa entrar en la lógica del diálogo para una organización pública. Se ha tomado como base los aportes de Guillermo Bosovsky (2014) y Joan Costa (2008).

Modelo de comunicación organizacional del JNE



Elaboración propia

Del gráfico del modelo se desprenden algunas ideas a resaltar:

La primera corresponde al concepto de “polifonía”, propuesto por el profesor Guillermo Bosovsky (2014), haciendo referencia a las “múltiples voces” que suenan activamente en el entorno de las organizaciones; es decir, salir de la idea de que el JNE es el único emisor en tiempos electorales, y menos en tiempos no electorales, por el simple hecho de que todos los miembros de la organización se expresan mediante mensajes y acciones, los cuales, contribuyen directamente en la producción de sentido de los discursos, institucional, organizacional formal y cotidiano organizacional, proyectados hacia dentro y fuera de la organización.

En ese sentido, la incorporación del concepto de polifonías internas y externas a la organización, pero que se refieren a la misma, obliga al JNE a realizar un trabajo de gestión de diálogos, para lo cual necesita conocer expectativas, necesidades y aspiraciones de todas las partes interesadas, referidas al sector electoral, por supuesto; de tal manera, que este ejercicio como sistema organizacional le provee de una inmersión y aprendizaje formal respecto del sistema de creencias de la cultura democrática del país, a partir de la cual, será interpretada la comunicación institucional, pero al ser consciente de ello, se le estaría dotando, al Jurado, de una mayor capacidad para entablar mejores intercambios.

La segunda idea que se plantea en el gráfico es que el intercambio entre los sistemas de creencias de los interlocutores, para producir modificaciones, se presenta esencialmente como dinámico, incluso el silencio produce significaciones, que de manera reactiva influyen en el contexto. Esto significa, que se parte de la idea de que un proceso de comunicación organizacional es dinámico, siempre en movimiento constante, donde hay una fase de prealimentación, la cual puede corresponder a la investigación y el planeamiento de los intercambios, y la fase de retroalimentación, es decir, la ejecución, obtención de *feedback* y control de estos mismos intercambios, todo circulando virtuosamente.

La tercera idea se refiere a que la comunicación no solo está en el nivel discursivo sino también en el nivel de las acciones organizacionales, las cuales, producen experiencias y

voluntades institucionales que, a su vez, producen aprendizajes, para todos los interesados, dentro y fuera de la organización.

En el presente planteamiento, la comunicación organizacional del JNE, tiene niveles, discursivos y de acciones, en toda la pirámide jerárquica, por lo que se tomará la teoría del DirCom de Joan Costa (2008) para profundizar más en el modelo de gestión de relaciones que estoy proponiendo.

La teoría del DirCom es propuesta a inicios del nuevo milenio y está pensada para las organizaciones privadas. De hecho, es recientemente en los últimos 5 años, que varios comunicadores que ejercen su profesión en las entidades públicas vienen adaptando el modelo para aplicarlo en la esfera organizacional pública, con poco éxito⁵². Esta teoría incorpora la visión sistémica de la organización, entregándole un valor importante a la comunicación con los diferentes grupos de interés, pues sostiene que las empresas exitosas son aquellas que han generado valor intangible sobre sus marcas corporativas, gracias a la implementación de intercambios comunicacionales coherentes y constantes (Costa, J., 2008).

Asimismo, Costa le da importancia al entorno de una organización, pues sostiene que para alcanzar objetivos hay que considerar los retos que significan abrirse paso en mercados cada vez más competitivos, contextos rápidamente cambiantes y grupos de interés más exigentes, quienes se expresan con mayor claridad en los foros públicos como las redes sociales, donde se somete al escrutinio constante a todas las organizaciones.

Cabe destacar, que esta nueva visión del modelo DirCom, enfocada en la comunicación, ha dado a luz a nuevos organigramas en el sector empresarial y en algunos casos en el sector público, como por ejemplo, el área de Comunicación Interna de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), el área de Responsabilidad Social del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) o el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros

⁵² Digo con poco éxito porque el desconocimiento de las especificidades de las organizaciones públicas ha impedido construir valoración, legitimidad. Es decir, el modelo DirCom es una buena opción para la gestión pública, pero siempre y cuando visibilice y considere las características propias de una entidad pública.

(PCM), todos ejemplos basados en la idea de construir un diálogo o intercambio con algunos grupos de interés, pues el desentendimiento con ellos causa desconfianza y falta de legitimidad institucional.

La teoría del Dircom sostiene que, la organización como unidad sistémica presenta una dinámica permanente de múltiples acciones, interacciones, reacciones y retroacciones con los grupos de interés, en torno a tres ámbitos comunicacionales o de intercambios. Cabe destacar, que cada ámbito perseguirá objetivos diferentes, incluso visibilizará a partes interesadas que podrían ser distintas también.

El primer ámbito es el **institucional**, aquí se encuentran todos los intercambios que persiguen formar corrientes de opinión pública sobre la marca o nombre de la organización, los discursos y acciones se orientan especialmente hacia afuera.

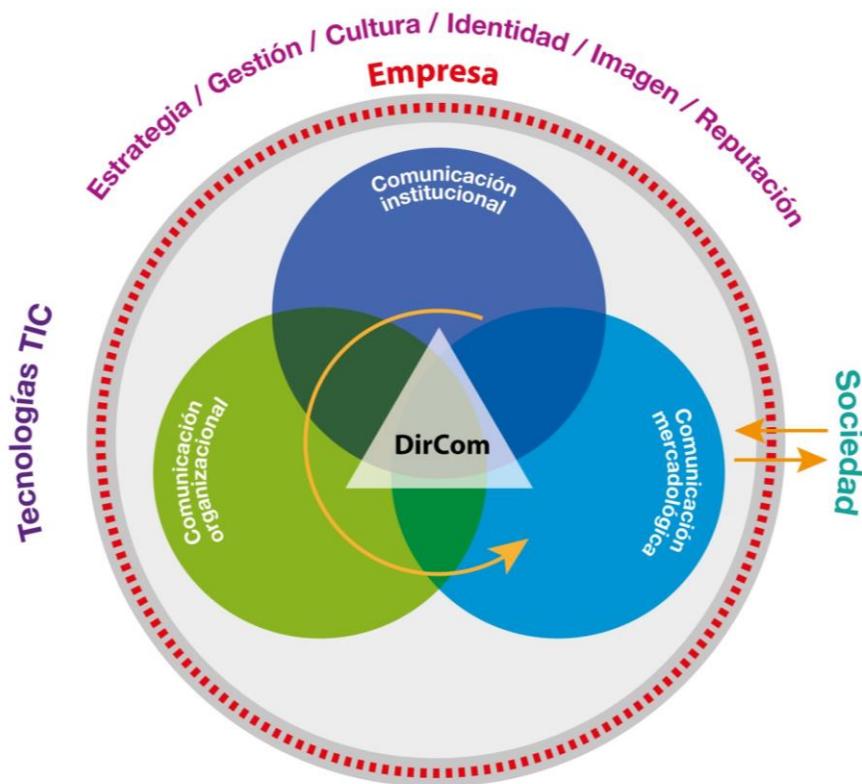
El espacio de lo **organizacional**, que se ocupa de los intercambios entre todos los miembros de la organización, con la intención de involucrarlos con el sistema de creencias organizacional.

Y la tercera esfera en donde se encuentra lo concerniente a lo **mercadológico**, es decir, la comunicación que responde básicamente a los productos y servicios.

Efectivamente, se trata de un razonamiento que responde a las características de las organizaciones empresariales, pero que ya viene siendo adaptado a las organizaciones públicas con muchos aciertos y errores. Sin embargo, en términos conceptuales sirve para delinear aspectos de lo que podría significar un aporte hacia la dimensión organizacional del JNE.

A continuación, el gráfico de las tres esferas de la comunicación de Costa, portada de su famoso libro “El DirCom de hoy”.

Modelo de comunicación organizacional DirCom



Fuente: Diagrama de la portada del libro “El DirCom de hoy” de Joan Costa (2008)

Considerando las esferas de la comunicación planteadas por Costa, se propone el siguiente análisis en aras de visibilizar algunos hallazgos que podrían delinear un modelo de gestión de relacionamientos que ubique al JNE en la posición de una institución pública valorada y legítima, no solo en el cumplimiento de su propósito sino también en el nivel de lo que representa para la ciudadanía y la cultura democrática.

La intención de esta propuesta es desagregar el mensaje/acción que produce el intercambio entre las polifonías, del emisor y los múltiples receptores. Para el modelo de Costa, el Jurado debe comunicarse e interrelacionarse con el contexto interno y externo mediante la comunicación institucional, organizacional y mercadológica, dándoles el mismo nivel de importancia. El JNE debe plantear tres tipos de comunicación amalgamados por el propósito de la organización, pero diferenciándolos según los destinatarios y sus intereses.

El planeamiento estratégico de la institución podría observar tres frentes simultáneos para construir intercambios valorados:

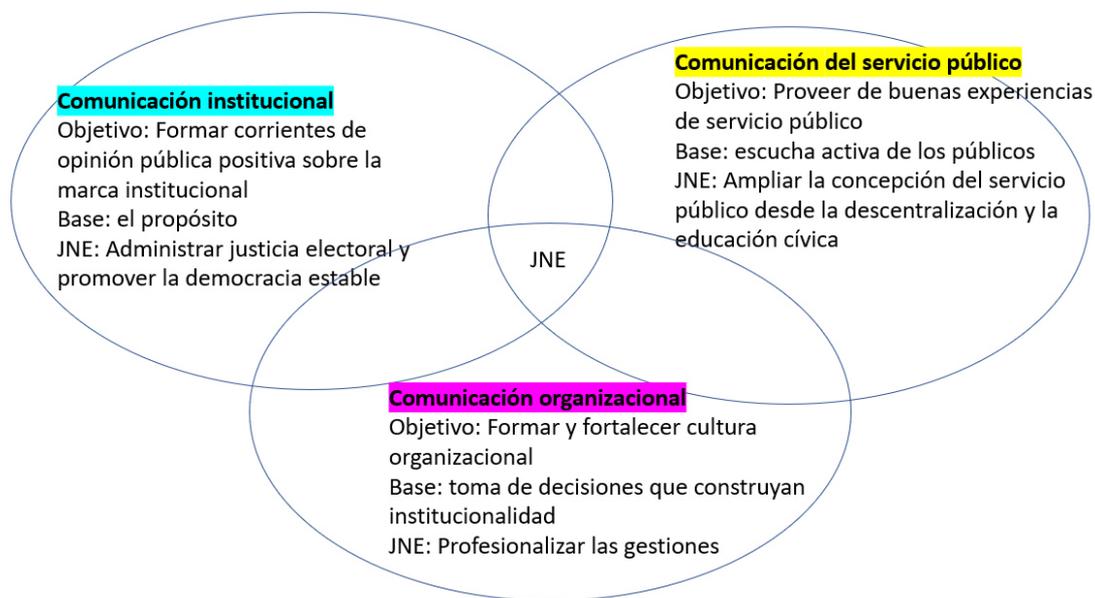
Primer frente, la comunicación institucional: En épocas electorales dando cuenta del propósito existencial del JNE y en épocas no electorales involucrándose con la educación cívica ciudadana, pero articulando esfuerzos con otras instituciones, con miras a contribuir claramente con políticas públicas.

Segundo frente, la comunicación organizacional: para construir y fortalecer cultura organizacional en toda la pirámide jerárquica, mejorando el grado de involucramiento de los líderes y tomadores de decisiones.

Tercer frente, la comunicación del servicio público: por tratarse de una entidad pública, quizá resulte menos confuso reemplazar la palabra “mercadológica” por “servicio público”, ampliando la concepción del JNE, lo que lo obligaría a ir más allá de la atención de trámites al ciudadano/usuario, visibilizando al ciudadano/militante, pudiendo traducir ello, en un mejor relacionamiento con las agrupaciones políticas, más allá de lo normativo, hacia lo asertivo. Obviamente que también podría incluirse a otros grupos de interés, receptores del servicio público del Jurado, como los candidatos, entre otros, todo depende del proceso de aprendizaje de la organización, la cual, tendría que ir incorporando nuevos actores, con el tiempo.

Este razonamiento se puede visualizar en el siguiente gráfico:

Frentes de intercambio del JNE



Elaboración propia

Es fundamental resaltar, que desde el enfoque sistémico, este modelo impulsaría al JNE a entrar con mayor claridad en la explotación de sus características organizacionales, como abierta, participativa, adaptativa, interrelacionada y con capacidad de retroacción. Por lo que, estas tres esferas hacen referencia a la necesidad de un nuevo perfil de gestor público profesional, experto también en comunicación, quien acompaña a la Alta Dirección en la articulación de las tareas de cada área, para poder comunicar con coherencia; entonces, esta articulación requiere que toda la estructura organizacional trabaje alineadamente, lejos de la visión fragmentada.

1.1. El ámbito de la comunicación institucional del JNE

La comunicación institucional para Joan Costa apunta hacia todo aquello que se pueda decir o hacer en el entorno de las Relaciones Públicas; es decir, más allá de los productos y servicios. Formar corrientes de opinión pública positiva sobre el correcto comportamiento y proceso de toma de decisiones de una empresa.

A ello, Michael Ritter (2013) agrega que existe un discurso político empresarial que da cuenta de la postura existencial de las organizaciones privadas que les provee diferenciación y competitividad. Este discurso político empresarial responde a las exigencias de los grupos de interés por conocer niveles éticos y de transparencia, por lo que las organizaciones son sometidas al escrutinio del ojo público a través de los foros públicos digitales, como las redes sociales. En ese sentido, las organizaciones se ven forzadas a dar sus descargos en los mismos espacios, y en aras de la coherencia, explicar con pruebas, de lo contrario la pérdida de aceptación sería inminente. Una organización privada sin aceptación es una empresa que no vende.

Más tarde, Ángel Alloza y Clara Fontán (2018) sostienen que el discurso existencial de las empresas, más allá de la venta de productos y servicios, está vinculado al propósito, pues los múltiples grupos de interés, en los diferentes foros públicos, cuestionan y se vinculan con las organizaciones que esclarecen un sistema de creencias frente a la sociedad y accionan (relacionan) en coherencia.

En el caso del JNE, la comunicación institucional es mucho más importante que en cualquier organización privada, porque al ser pública representa una institución social que enmarca derechos y responsabilidades ciudadanas.

En este sentido, y considerando la corriente del Nuevo Institucionalismo, pareciera que el Jurado ha sido marcado por gestiones que no han comprendido la dimensión institucional de la justicia electoral, optando por la emisión de un discurso meramente técnico, referido solo a las normas electorales, sin sentar una postura sobre las inquietudes y exigencias de los actores del sistema democrático, más allá de la norma pura y dura.

Este tema surgió de manera espontánea en varias de las entrevistas realizadas para el trabajo de campo de la presente tesis. Muchos entrevistados sostuvieron que el JNE ha proyectado históricamente una comunicación catalogada como “técnica electoral”, muchas veces difícil de entender, más aún, cuando hay que explicar algunas decisiones de los Jurados Electorales Especiales (JEE) y/o del Pleno del Jurado que causan revuelo en la opinión pública.

Al respecto, Piero Corvetto, experto en el tema electoral dijo:

No digo que tengamos que ser protagonistas, porque yo creo que los organismos electorales tenemos que ser árbitros, pero un árbitro que la gente sepa quién es, un árbitro que se haga respetar y que tenga credibilidad. Eso implica, obviamente, mecanismos de comunicación política inclusivos. Creo que, si te paras en la calle y le preguntas a la gente, nadie sabe quién es el titular del JNE, ni de la ONPE ni tampoco del Reniec, a pesar de todo el trabajo realizado.

1.1.1 Legitimidad y discurso político institucional

La presente investigación permite interpretar que el JNE no explora ni explota una comunicación institucional tomado como base su propósito por dos razones:

La primera por desconocimiento del propósito institucional y la significación que ello representa en el imaginario colectivo, vinculado a la cultura democrática, de parte de los líderes y tomadores de decisiones entrantes en cada nueva gestión.

La segunda razón tiene que ver con el miedo que tienen estos nuevos líderes a expresar abiertamente la postura política existencial en el sector electoral, no partidaria, dentro y fuera de la organización, puesto que no quieren ser acusados de parcialidad, un tema tremendamente dogmático del Derecho y que seguramente es correcto desde la dimensión institucional, pero que desde la dimensión organizacional, que pretende expresar lo institucional, cierra las puertas a la flexibilidad, el aprendizaje y el cambio.

En esa línea, el experto en temas electorales, Gerardo Távora, secretario general de la Asociación Civil Transparencia declaró refiriéndose a los tres organismos electorales:

No son solamente instituciones técnicas, son organismos constitucionalmente autónomos, y, por lo tanto, no dependen de otro, las decisiones políticas las toman ellos mismos. Ellos definen su política de actuación en el marco de la Constitución y la ley; por supuesto, tienen un contenido político importante, no partidario.

Además, la materia de su trabajo es la política, son los que llevan adelante los procesos electorales, el reconocimiento de partidos políticos, la elaboración del padrón electoral, los que pueden determinar la vacancia o no de una autoridad, en fin; sus decisiones impactan sobre la política del país.

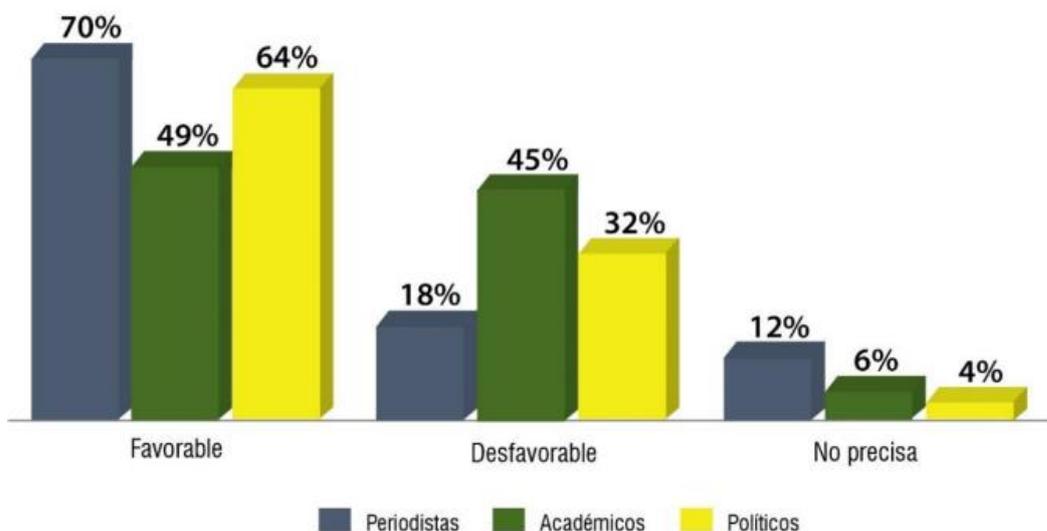
La comunicación institucional tiene como objetivo formar corrientes de opinión pública positiva sobre la marca institucional⁵³, tomando como base el propósito de la organización. Esto significa que el JNE debería trabajar por proyectar su propósito existencial hacia todos sus grupos de interés, que según su propia página web oficial es “administrar justicia electoral y promover una democracia estable” (JNE s.f.).

Sin embargo, la realidad del Jurado es que sus discursos y acciones hacia los diferentes grupos de interés, especialmente ciudadanos, aliados estratégicos, medios de comunicación, usuarios, la academia, etc. no proyectan una preocupación genuina por la estabilidad del sistema democrático del país, tanto en época electorales como no electorales. De hecho, existen temas que requieren un mejor abordaje como los relacionados con la representatividad, la ley de cuotas, el fortalecimiento de los partidos políticos, entre otros, los cuales podrían ser trabajados desde esta esfera institucional.

Al respecto, el siguiente cuadro resulta pertinente:

⁵³ El centro de la gestión de relaciones, que pone en el centro los intercambios de la organización sistémica, tiene como objetivo esencial endosarle al nombre de la organización o marca organizacional/institucional todos los atributos que puedan generar reconocimiento y valoración, lo que en el ámbito privado se llama reputación. Cabe aclarar, que en el ámbito público esa valoración y confianza se llama legitimidad, precisamente porque está muy presente la dimensión institucional.

Opinión sobre el JNE, comparativo por especialistas



Fuente: Ipsos Apoyo. Encuesta nacional. Nov-Dic 2018

Las percepciones por especialistas (periodistas, académicos y políticos) dan cuenta de la valoración de la marca institucional y las opiniones desfavorables están relacionadas con las expectativas que se tiene de la actuación de la organización.

Y aunque en la racionalidad escrita del JNE no hay nada formal que se refiera a ello, sí hay cierta conciencia al respecto, según lo comentado por el entrevistado nro. 2, perteneciente a la Alta Dirección:

Soy personal de confianza y creo que el aporte de mi trabajo es acompañar la gestión en el proceso de toma de decisiones institucionales, especialmente aquello relacionado con la difusión de temas importantes para la democracia en épocas electorales y no electorales, momentos en los que el JNE se dedica a educar y orientar a la ciudadanía respecto de los valores democráticos, por ejemplo.

Sin embargo, el aporte que redondea mejor la importancia de un mensaje político institucional es el realizado por el experto en comunicación política Mario Riorda, presidente de la Asociación Latinoamericana de investigadores en Campañas Electorales

(ALICE), durante una breve entrevista que me concedió al referirse a la comunicación política de las entidades públicas: “no toda comunicación es política pero toda política pública se expresa en un formato comunicacional”, entonces el JNE debiera comunicar sobre la manera en que articulará y contribuirá con las políticas públicas que le competen, y ello, va mucho más allá de sus funciones en épocas electorales (Canal Wendy Domenack Bracamonte, 2017, 3m20s).

1.2. El ámbito de la comunicación organizacional del JNE

Este ámbito de la comunicación está relacionado con el intercambio y relaciones internas que se dan en la organización, todos los miembros son importantes, eso significa incluir a las olvidadas sedes desconcentradas, quienes son parte del organigrama perennemente, reconociendo sus necesidades y sumándolas al trabajo colaborativo organizacional, más aún si se recuerda que la descentralización para el JNE significa, además, trabajar por la representatividad, un principio democrático para el país.

De la misma manera, el Jurado debe incluir al cuantioso personal que se activa en tiempos electorales, y que son portadores de mensajes y acciones institucionales, como son los Jurados Electorales Especiales (JEE), primera instancia de justicia electoral, los fiscalizadores de los procesos electorales, los coordinadores de acciones educativas (CAE) y hasta los voluntarios; es decir, todo aquel que pertenezca y desarrolle alguna actividad para el JNE, remunerada o no.

Desde el ámbito de la comunicación organizacional, la inclusión significa que todos deben tener una inmersión no solo sobre sus funciones o trabajos a desempeñar sino también sobre los valores institucionales y la manera de aterrizarlos en el desempeño cotidiano, especialmente de cara al ciudadano. Se trata, por un lado, de sumarlos al sistema de creencias de la organización; y, por otro lado, de que sean, cada uno de ellos, como miembros de la organización, quienes sostengan la coherencia institucional en todo momento y desde todos los niveles jerárquicos.

El involucramiento de todos los miembros con la cultura organizacional es un reto pendiente para las entidades públicas. Sin dudarlo, las instituciones públicas vienen de una despreocupación por el nivel de eficiencia de los equipos que las integran, son varias las razones, pero el reclamo mayoritario se orienta a la alta tasa de rotación del personal

y a la falta de competencias profesionales (meritocracia). En esa línea, Riorda sostiene que, en la región latinoamericana, los Estados y los gobiernos tienen que “repensarse hacia adentro” haciendo alusión a la necesidad de una cultura organizacional pública que acerque a los servidores públicos y empleados civiles a la ética y transparencia, no solo desde los mecanismos de control sino desde el cambio de pensamiento, re-educando. Y Para ello, continúa el experto, “se debe profesionalizar las gestiones incorporando una visión al largo plazo” (Canal Wendy Domenack Bracamonte, 2017, 2m15s).

En este sentido, entonces, se distingue dos conceptos que pueden resultar útiles para el modelo propuesto. La identidad y cultura organizacional, abordados generalmente como sinónimos (Shein, E., 1988), pues su aplicación ha estado orientada básicamente a organizaciones privadas, pues la preocupación por el tema cultural organizacional es reciente en el sector público.

Como se ha explicado, en las entidades públicas la dimensión institucional es de suma importancia, y en la aplicación de los nuevos modelos de gestión organizacional esta dimensión ha sido invisibilizada. En mi opinión, una manera de incorporarla es distinguiendo identidad, aquello que identifica a una organización, y cultura, aquello que se observa de la organización.

La identidad corresponde a lo que la organización quiere ser y lo expresa formalmente en la racionalidad escrita, es la intención, el pensamiento organizacional del “deber ser”. La cultura es el conjunto de comportamientos, actuaciones de todos los miembros, presente especialmente en la cotidianidad del día a día, corresponde a “lo que se es realmente”.

En el caso del JNE, se presenta una gran distancia entre “el deber ser” y “lo que se es”; es decir, lo que se dice institucionalmente es diferente a lo que la organización hace. Este matiz resulta muy útil para la construcción de valoración o legitimidad, pues los esfuerzos en esta esfera de la comunicación organizacional se pueden orientar a sintonizar lo declarativo con las formas de actuar, obviamente entre ambos está la toma de decisiones, la cual, enfoca con claridad las responsabilidades de quienes toman las decisiones de mayor envergadura, la Alta Dirección.

Sintonizar identidad y cultura, en el caso del JNE, pasa por la gestión de los flujos de comunicación interna; pues todos están produciendo y reproduciendo sentido, no solo los miembros de la Alta Dirección. Incluso, me atrevería a decir que, son las bases de la pirámide y los mandos medios quienes, de manera espontánea y reactiva, están produciendo y reproduciendo la cultura organizacional del Jurado, esa es la principal razón de la teatralización escenificada por los trabajadores, que no es otra cosa que el alejamiento de los elementos identitarios de la organización.

Entonces, la comunicación de los jefes hacia las bases de la pirámide, descendente, sean ordenes o imperativos, no solo significan en sí mismos sino también están produciendo y reproduciendo identidad y cultura organizacional, pero no necesariamente las están integrando. Pasa lo mismo en el flujo de comunicación ascendente, como los pedidos y reclamos de las bases hacia la cúspide de la jerarquía; y también, con los acuerdos, flujo transversal de comunicación entre áreas y sedes, aunque los momentos más álgidos y urgentes corresponden a las épocas electorales en tiempos de aprendizajes de las nuevas gestiones.

En ese sentido, vale aclarar que las acciones concentran más contenido significativo que los discurso, por lo tanto, el accionar o desempeño de los altos directivos y jefes están moldeando permanentemente el sistema de creencias aplicado a lo cotidiano. He allí, la necesidad de desarrollar habilidades de liderazgo e involucramiento con la institución entre los tomadores de decisiones.

En el caso del JNE sucede algo tremendamente dramático, las acciones y decisiones de la Alta Dirección deforman constantemente la cultura organizacional; es decir, son observados, obedecidos, pero no producen confianza, por lo tanto, no generan imitación (hábitos), pues se entiende que esos nuevos jefes no tienen aún el conocimiento más importante para una institución que se jacta de ser técnica: el derecho electoral peruano. Y menos, el saber sobre cómo liderar una institución pública que administra justicia electoral.

Cabe explicar, que la cultura organizacional corresponde a las acciones y comportamientos reiterados de todos los miembros en el contexto laboral; es decir, a los hábitos laborales, los cuales, se generan fundamentalmente por imitación. Desde el

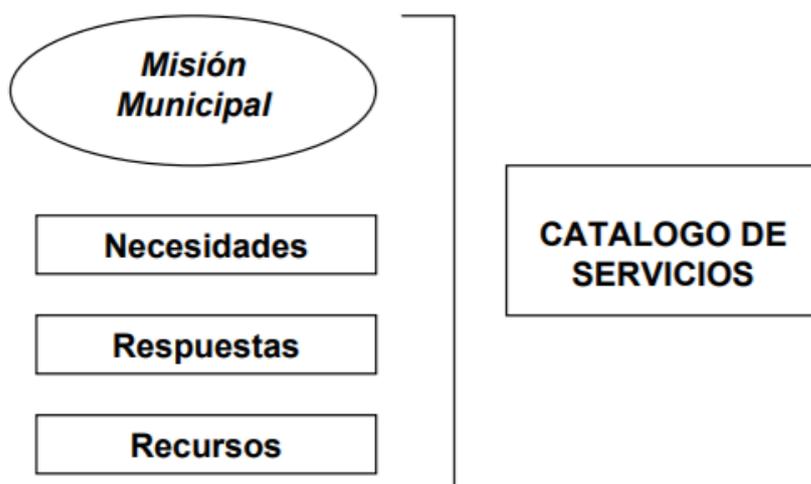
ámbito empresarial, espacio donde se aplica la teoría cultural, los jefes y líderes son los miembros que producen los comportamientos que serán imitados por los demás miembros. Sin embargo, en el caso del JNE, esto no se da.

1.3. El ámbito de la comunicación del servicio público del JNE

La raíz de esta esfera se encuentra en las técnicas del marketing aplicadas al sector público, previo a la visión holística de la comunicación, Muchos han sido los intentos por adaptar el conocimiento del *marketing mix* del Philip Kotler (1980) a las instituciones públicas, pero en el sector público no hay competencia, según la acepción del mercado, la eficiencia no se mide exactamente en términos de rentabilidad y ganancias, entre otros grandes temas que resaltan las diferencias entre la empresa y la institución pública.

Sin embargo, desde esta corriente de pensamiento ha cobrado importancia el denominado “marketing público municipal” también llamado “comunicación del servicio público”, según José Luis Furlan y Sonia Filippin (2003), quienes sostienen que las entidades públicas pueden y deben mejorar los productos y servicios públicos que ofrecen a la ciudadanía, orientándolos a las necesidades reales de la misma y sintonizándolos con la misión de la institución (propósito) para seguir construyendo coherencia.

Relación entre misión y catálogo de servicios públicos



Fuente: Furlan, J. y Filippin S., 2003, Reflexiones sobre el marketing público local, p. 19

El servicio público constituye las acciones concretas de la institución que le proveen de experiencias a los diferentes grupos de interés. En el caso del JNE el servicio público va más allá de la información de los trámites solicitados por los usuarios. El servicio público del JNE está directamente vinculado con las agrupaciones y partidos políticos, más allá de la función administrativa del Registro de Organizaciones Políticas (ROP) descrita en la ley y en los manuales de funciones, entre otros grupos de interés, que de alguna manera no visibiliza en su real dimensión, más aún si se trae a colación el propósito institucional.

Las agrupaciones y partidos políticos están en crisis y ello pone en una débil situación al sistema democrático. El relacionamiento con este grupo de interés no puede ser tan lejano y áspero. Hay que tender puentes de diálogo que ayude a fomentar un nuevo sistema partidario, acorde a los nuevos tiempos y el JNE debe participar y contribuir en ello.

Al respecto, Percy Medina, jefe de IDEA internacional, experto en el tema electoral dijo:

Cuando hablamos de partidos pensamos mucho en lo que eran los partidos políticos del siglo XX, pero probablemente esa idea es anacrónica; quizá, hoy los partidos necesitan ser diferentes para que la gente milite en ellos y quizá las instituciones electorales podrían ayudar a fortalecerlos y no asfixiarlos con leyes que muchas veces no consideran la realidad.

El JNE en esta esfera podría replantear la concepción del servicio público e introducir en ello, nuevas maneras de llegar no solo al ciudadano sino también a las agrupaciones políticas a través de un catálogo de servicios, que se base en la descentralización y la educación cívica ciudadana.

2. Construcción de reputación del JNE

Con el nuevo enfoque de la comunicación organizacional y la gestión de los relacionamientos con los múltiples grupos de interés se abre paso el concepto de la

“reputación”⁵⁴, que desde la perspectiva organizacional se define como el valor intangible de la marca organizacional (Ritter, M. 2013); es decir, la confianza, la credibilidad y la aceptación de lo que dice (pensamiento organizacional) y de lo que hace (acciones y relaciones organizacionales).

Sin embargo, se trata de un concepto pertinente para el sector privado, no necesariamente para el sector público, ámbito en el que es más propio usar el concepto de legitimidad, el cual, desde el punto de vista jurídico, se refiere a “la validez fundada de un ordenamiento político que garantiza el acatamiento voluntario”. Cabe sumar también una acepción desde la teoría sociológica del Estado de Marx Weber, que la define como “una creencia que refuerza la obediencia, por lo que toda dominación aspira a alcanzar ese prestigio”.

En el caso del JNE no hay acatamiento voluntario, al contrario, existe cuestionamientos, algunas veces más álgidos que otros, especialmente en contextos de elecciones. Y, en términos de servicios públicos ofrecidos, también son cuestionados por los usuarios reales y potenciales.

Entonces, desde la dimensión organizacional, la legitimidad y la reputación son sinónimos, pues en ambos casos el centro es el acatamiento, que despliega acciones sociales de subordinación, ya sea que, ese poder emane del conocimiento proyectado (expertos en derecho electoral) o del diálogo (servicio público), o de ambos.

Por ello, resulta útil recordar el concepto de reputación/legitimidad porque viene ligado a la visión del largo plazo, pero ¿qué se hace en el corto plazo?, se trabaja en función de la “imagen institucional”⁵⁵, que se refiere a las percepciones cambiantes, y que precisamente por ser cambiantes, le permite a la organización ajustar, cambiar, aceptar errores, replantear estrategias en el corto plazo, para cumplir objetivos en el largo plazo.

⁵⁴ La reputación es la suma de percepciones de todos los públicos, mira el largo plazo y usa la cultura organizacional para construir un dialogo coherente y fluido, con los diferentes grupos de interés. Construir reputación significa proyectar mensajes y acciones en un proceso de intercambio constante.

⁵⁵ El concepto de “imagen institucional” muchas veces es considerado como sinónimo de “reputación”. Esta distinción es relevante para el caso del JNE, la imagen es una percepción de un grupo de interés determinado, es coyuntural y se basa en lo visual e icónico, a diferencia de la reputación que es verbal y se basa en la cultura organizacional.

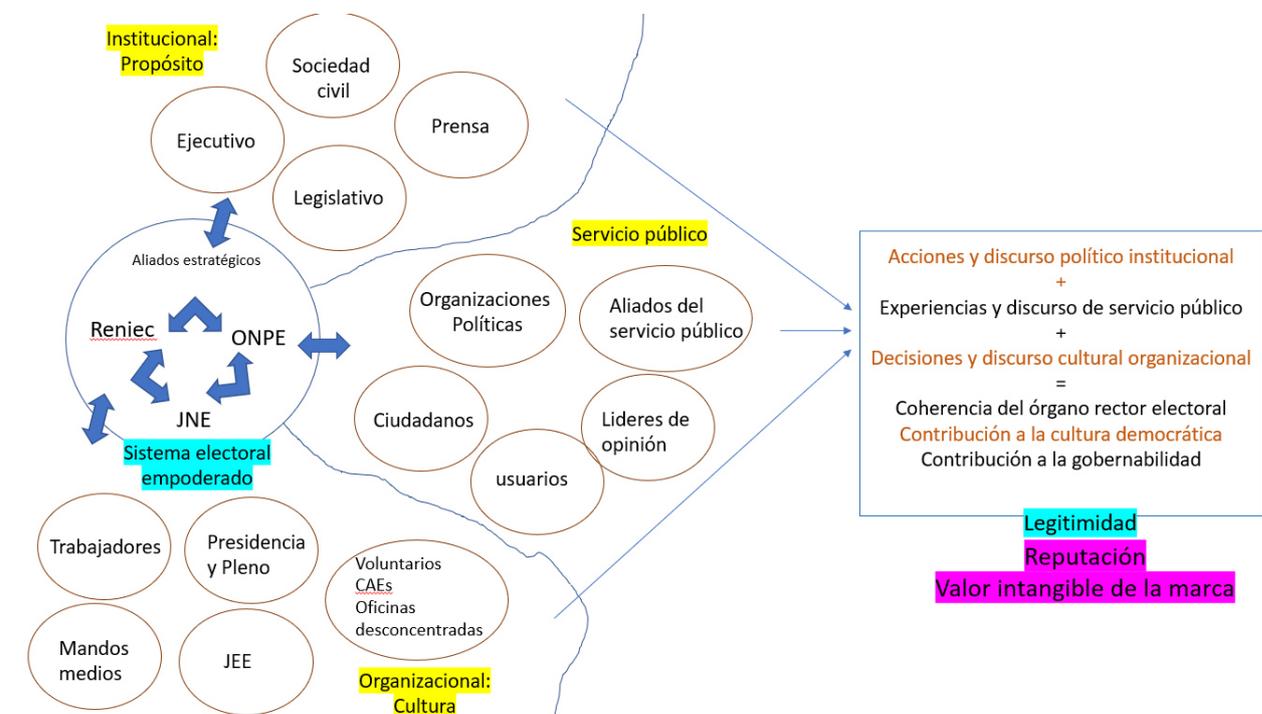
El JNE, por sus especificidades viene trabajando el nivel de la imagen institucional, pero no consigue legitimidad porque no hay un desempeño en función de la continuidad, y para ello, necesita reforzar sus tres frentes: propósito, cultura y servicio público. En ese sentido, el asesor de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, Diethell Columbus, dijo sobre la legitimidad del JNE:

Quizás una de las fallas de nuestro sistema electoral es la falta de predictibilidad del razonamiento resolutivo del órgano electoral y eso, es un gran problema, no es poca cosa, porque eso atenta contra el tema de la estabilidad jurídica, uno no sabe a qué atenerse.

Distinguir imagen y legitimidad permite comprender mejor los relacionamientos a estrechar con los diferentes grupos de interés, a corto y largo plazo, considerando los tres frentes de las esferas de intercambio o de comunicación.

A continuación, un gráfico que visibiliza posibles grupos de interés según las esferas de comunicación:

Grupos de interés por esferas de intercambio del JNE



Elaboración propia

2.1. Apuntes que considerar

El relacionamiento del JNE con los medios de comunicación, otro grupo de interés importante para la comunicación institucional responde a la misma lógica de falta de diálogo mostrada por la institución respecto de las otras partes interesadas.

Las instituciones públicas y sus voceros suelen ser buscados por los periodistas como fuentes oficiales de información, con la intención de informar a la ciudadanía alguna noticia de interés público; es decir, juegan un rol de intermediarios entre la institución y la ciudadanía. Con ello, se puede explicar la lógica de tener un área de comunicación con expertos en relacionarse y/o producir contenido para la prensa. Pero a lo largo del presente escrito se ha explicado que los expertos en comunicación (intercambio) deben producir contenidos coherentes para todos los públicos, y eso, no se da en el JNE.

No ha sido parte de esta investigación el análisis de los contenidos o de los canales de comunicación del JNE. Sin embargo, las percepciones desfavorables sobre la institución pasan esencialmente por mejorar el intercambio, la comunicación y el área dedicada a ello debe asumir responsabilidades.

Actualmente, como resultado del desarrollo de las tecnologías de información existe una proliferación de espacios públicos de conversación e intercambio, como son las redes sociales; es decir, la prensa sigue siendo importante pero ya no es el principal eco en la difusión, hoy la misma institución puede construir un mayor alcance en sus contenidos (correspondientes a los tres frentes de comunicación) mediante la virtualidad.

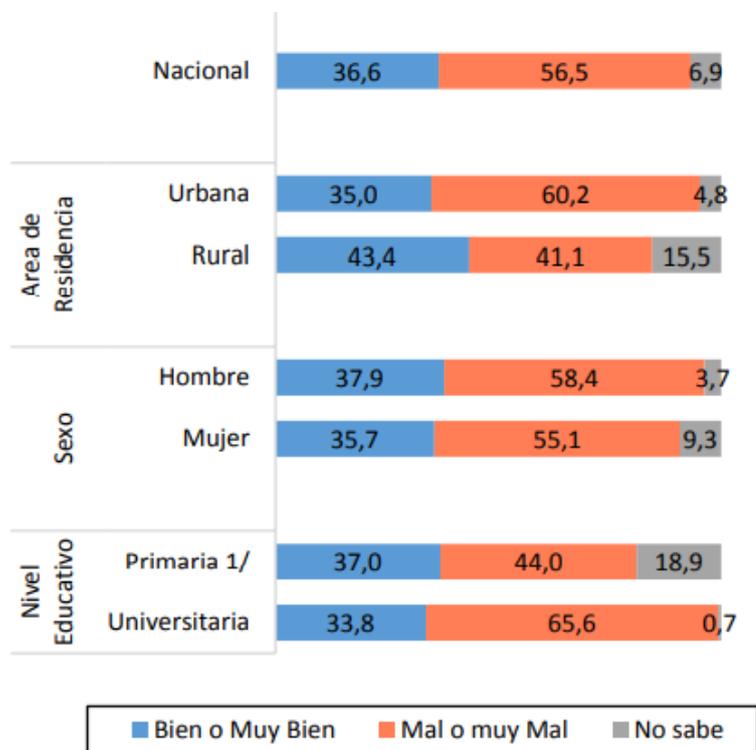
Entrar a dichos espacios públicos de discusión con una estrategia y con la capacidad de generar mejoras y tomar decisiones asertivas corresponde al espíritu del famoso y anhelado “gobierno electrónico” (*e-government*), el cual por un lado está tratando de ofrecer un mejor servicio público desde la virtualidad, concentrar los trámites para ahorrar tiempo y esfuerzo, pero por otro lado, hay que generar diálogo para “acercar el Estado al ciudadano”, aunque sobre lo segundo aún no hay manuales ni proyectos institucionales; es decir, otra vez la dimensión institucional no está incluida en lo organizacional.

3. Aporte institucional: cultura democrática

En el modelo de relacionamientos para el JNE esbozado en esta tesis se ha tenido la intención de contribuir con el fortalecimiento de la institucionalidad desde el aporte de la dimensión organizacional porque en el intercambio existe la modificación; es decir, con la comunicación se influye mutuamente.

Desde mi perspectiva, el JNE representa para la ciudadanía la utilidad real de la democracia, experimentada mediante los comicios. Definitivamente, ello no está en el manual de funciones o en la ley orgánica de la institución, pero la ciudadanía le ha endosado dicha significación, por lo que resulta triste que la mayoría de los peruanos (56.5%) perciba que el funcionamiento de la democracia en el país es “malo” o “muy malo”. Se entiende que ello no es responsabilidad enteramente del JNE, pero con seguridad el buen desempeño de la institución contribuiría en contrarrestar este desgaste de confianza, en beneficio de la cultura democrática.

Perú: Percepción sobre el funcionamiento de la democracia
Semestre: setiembre 2017- febrero 2018



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2018 – Encuesta Nacional de Hogares

Conclusiones

1. El esfuerzo de las corrientes teóricas de los Estudios Organizacionales y el Nuevo Institucionalismo actualizan el debate de la necesidad de una definición unívoca de “organización” e “institución” para enfrentar la necesidad de acercar el Estado a los ciudadanos, pues las organizaciones públicas o instituciones son los intermediarios llamados para dicha tarea. Distinguir estos conceptos contribuye directamente en el reconocimiento de las características propias de la entidad estatal, lo que podría marcar con mayor claridad el camino de la mejora.

El reconocimiento de las dimensiones, institucional y organizacional, para el JNE como órgano autónomo y rector del sistema electoral significa, por un lado, comprender el alcance de lo que representa para el sistema democrático y la política peruana y, por otro lado, que son también los ciudadanos y la sociedad en general, quienes intervienen en la construcción de dicha representación institucional, la justicia electoral. Según el Nuevo Institucionalismo, institución es un conjunto de reglas y normas aceptadas por quienes intervienen en el juego político. La aceptación requerirá de consensos y cierto nivel de flexibilidad.

Lo institucional según el enfoque sistémico del modelo de Katz y Kahn puede ser expresado por lo organizacional. Se recuerda que para Herbert Simon la organización es una estructura de decisiones. La teoría sistémica permite entender de una manera distinta a una organización pública como el JNE, evidenciando las grandes dificultades que presenta para construir legitimidad, principalmente por la incapacidad de generar relacionamientos asertivos con los grupos de interés visibilizados como pueden ser los trabajadores o los ciudadanos; pero también muestra la imposibilidad de visibilizar otros grupos de interés urgentes como las agrupaciones y partidos políticos.

2. La nueva gestión pública trae una visión sistémica, que coloca los intercambios y la comunicación, como aspectos fundamentales para que la organización pública transite hacia un espacio de confianza y valoración. El centro de esta gestión de relacionamientos está en el sistema de creencias de la organización; es decir, en el concepto la cultura organizacional de Schein, el cual, debe expresar la

aplicación de lo institucional en la rutina cotidiana de los empleados públicos y en el espacio de las decisiones de los funcionarios públicos.

El JNE no gestiona su cultura organizacional, como tampoco lo hacen la gran mayoría de entidades públicas peruanas, sin embargo, la preocupación por este aspecto ya es un hecho, no solo porque la política del servicio público peruano hacia 2030 lo dice, sino también porque la tendencia en los estados del primer mundo transita hacia ello. La idea de base es que hay que acercarse a los trabajadores para que ellos provean de buenas experiencias en términos de servicios públicos a los ciudadanos; es decir, es parte de la gran estrategia para modernizar los Estados, por un lado, el uso de la tecnología y por otro, generar consensos con todas las partes interesadas.

La cultura organizacional del JNE, es reactiva (no responde una estrategia) y espontánea (producto de la imitación por desconocimiento o miedo), marcada por ciclos de aprendizajes de las nuevas gestiones, en épocas electorales y no electorales, los cuales generan niveles de intercambios integrados por discursos y acciones paralelos; es decir, en la organización coexisten varios sistemas de creencias, los cuales, no solo no se integran, sino que compiten entre ellos, en la proyección de imagen institucional.

Cabe resaltar, que el JNE es un caso particular, que contradice la teoría de la cultura organizacional empresarial de Shein, pues quienes sostienen y encarnan la cultura organizacional (aunque sea reactiva) son los mandos medios, asentada en el conocimiento técnico electoral y también en la institución; a diferencia de la empresa privada, en la cual, los focos que irradian cultura organizacional son los miembros de la alta gerencia.

3. Existe una relación de valoración entre la cultura organizacional bien gestionada y la aprobación de la institución (legitimidad) otorgada por los múltiples grupos de interés cuando se apertura el diálogo, pues las percepciones se enfocan más en el proceso y los esfuerzos invertidos, en lugar de hacerlo únicamente en los resultados o cumplimiento de objetivos; es decir, se genera mayor tolerancia y

participación, pues el intercambio del diálogo ubica a los actores en una posición más equitativa.

Sin embargo, si la cultura no se gestionada, es reactiva, producto de una visión fragmentada y conveniente de los tomadores de decisiones de la organización, la relación cultura-grupos de interés se torna negativa, proyectando hacia el entorno más cercano, en este caso el sistema electoral, la inequidad en el intercambio y la incapacidad organizacional para construir relacionamientos dialogantes en beneficio de la ciudadanía. Ello continúa amplificándose en el entorno más amplio, como es el sistema democrático, el cual se enfrenta a muchas dificultades, pero me gustaría resaltar una, la debilidad del sistema partidario, frente al cual, el JNE ha decidido tener un relacionamiento distante y áspero, como si la decadencia de los partidos políticos no fuese un tema de su incumbencia.

4. Los modelos de gestión post burocráticos son una respuesta a la necesidad de construir un Estado eficiente, entendiendo que la eficiencia es el cumplimiento de objetivos organizacionales sumados al reconocimiento de los mismos, de parte de todos los grupos de interés y de la ciudadanía; es decir, la generación de valor intangible sobre la marca organizacional pública, lo que corresponde a los niveles de aceptación, credibilidad y confianza.

Estos modelos de gestión tratan de marcar distancia respecto del modelo burocrático, habitual entre las organizaciones públicas, haciendo un paralelismo, donde lo burocrático responde solo a la norma en beneficio de la supervivencia de la organización, presenta una visión fragmentada del contexto interno, y externo, de la organización, la jerarquía y el control son percibidos como obstáculos para hacer frente a los retos políticos, sociales, económicos, etc., y la falta de dirección de los relacionamientos internos, son los principales señalamientos para optar por la implementación de aquello denominado post burocrático, donde lo importante es el espíritu de la norma, con lo cual, el cambio y la transformación es natural e intrínseco, puesto que la visión organizacional es integradora y holística, la organización es más que la suma de sus partes, y su existencia depende de la adaptación y aprendizaje respecto del entorno, las jerarquías y los mecanismos de

control existen, pero los discursos y acciones de los miembros crean vínculos que influyen mucho más en el correcto “hacer” cotidiano.

Es decir, desde que la estructura estatal se enfocó en lo eficiente, se tomaron modelos de gestión del sector privado que poseen muchas aparentes bondades, para aplicarlos al sector público. Sin embargo, al implementarlos en las organizaciones públicas el resultado no ha sido el esperado. No se elevó la eficiencia, principalmente por la falta de reconocimiento de un conjunto de especificidades de la entidad pública.

En el caso del JNE, la aplicación del modelo post burocrático no ha comprendido que la organización debe generar intercambios constantes con el entorno para conseguir ser eficientes. El proceso de toma de decisiones del órgano rector electoral presenta una visión fragmentada, hacia dentro y fuera de la organización, pues no incorpora en la racionalidad institucional criterios para establecer relacionamientos, ni si quiera tiene visibilizadas a las partes interesadas en el tema electoral; siendo ello, la principal razón de la urgente necesidad de construir confianza a largo plazo, lo que sin duda, influye en la frágil capacidad de legitimar institucionalmente el sistema electoral.

5. Otra de las grandes especificidades que el modelo post burocrático no llega a comprender en su real dimensión corresponde al servicio público, el cual responde a derechos ciudadanos y a funciones esenciales de las organizaciones estatales porque operan con recursos públicos. Cuando el JNE entra en la lógica privada y trata a los ciudadanos como usuarios del servicio impone su visión de los atributos que este servicio puede y debe tener, a partir de la capacidad de la organización, pero si la visión corresponde a lo que debería de ser la lógica pública, los atributos del servicio tendrían que responder a las necesidades reales del ciudadano con derechos, lo que significa que la organización debe evolucionar constantemente y ampliar sus capacidades, idea central de la teoría sistémica de las organizaciones. Esta evolución organizacional para las instituciones públicas peruanas podría significar romper con la creencia de que el servicio público es “un favor para quienes tienen más necesidades” y para hacerlo se necesita una definición más recortada de lo que significa “servicio público”, por un lado; y por otro, la sería

incorporación de investigación y recojo de información como parte del proceso administrativo, lo cual permitiría una mejor toma de decisiones.

En el caso de la institucionalidad electoral urge la definición exacta del servicio público para poder involucrar a los organismos electorales en políticas públicas que marquen un camino concreto sobre lo que define nuestra democracia, representatividad y gobernabilidad. Por lo que, **es necesaria una reforma político electoral que también aborde el enfoque organizacional.**

6. Finalmente, el reconocimiento de todas estas especificidades del JNE se integran a un modelo de gestión post burocrático que podría incidir en el aumento de la coherencia organizacional y la legitimidad institucional. Sin embargo, ¿eso alcanzaría para no repetir el escrutinio público de la actuación del JNE durante las Elecciones Generales del año 2021, especialmente en la segunda vuelta entre los candidatos Pedro Castillo y Keiko Fujimori?, entendiéndolo que la polarización política deslegitimó la verdad electoral que declaraba ganador al expresidente Castillo.

Observar a la organización pública como una unidad sistémica significa definirla como un organismo que se tiene que construir relacionamientos asertivos con el entorno para sobrevivir y cumplir objetivos, ello significa también buscar y fortalecer relacionamientos con aliados estratégicos. En mi opinión, la desconfianza imperó y deslegitimó la verdad electoral del 2021 por diferentes razones, pero una de ellas corresponde a la pérdida de credibilidad del sistema electoral en su conjunto desde hace años atrás. Entonces, mejorar el modelo de gestión del JNE sí puede contribuir directamente a que no se repita el duro cuestionamiento a la entidad y el consecuente daño a la política, incluyendo el sistema democrático peruano.

Referencias bibliográficas

Aljovín L., C. y López, S. Editores. (2018). Historia de la Elecciones en el Perú: Estudios sobre el Gobierno Representativo. (Segunda edición). Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Alloza Losana, Angel y Fontán, Clara (2018). El propósito corporativo como palanca para la transformación organizacional. Economía aragonesa, ISSN 1576-7736, N°. 65, pp 73-87.

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (s.f.). Información institucional ¿Qué hacemos? <https://www.gob.pe/institucion/servir/institucional>

Barba Álvarez, Antonio y Pedro C. Solís Pérez (1997). Cultura en las Organizaciones. Enfoques y Metáforas de los Estudios Organizacionales, Ed. Vertiente, México.

Bohórquez Arévalo, Luz Esperanza (2013). La organización empresarial como sistema adaptativo complejo. Estudios Gerenciales, Volume 29, Issue 127, pp 258-265.

Bosovsky, G., 2014, DirCom Research: Investigación de públicos e inteligencia estratégica, texto base de la Maestría en Dirección de Comunicación Empresarial. Universidad de Ciencias Aplicadas (UPC). Lima. Perú.

Canal Wendy Domenack Bracamonte. Mayo 2017. Sobre retos de la comunicación de política Mario Riorda. Youtube.

Crozier, Michel (1974) El fenómeno burocrático (2 T.), Amorrortu, Buenos Aires. (1963)

Cortina A., (01 de julio de 2013). Programa de TV Pienso luego existo, RTVE, España. Recuperado de: <https://www.rtve.es/play/videos/pienso-luego-existo/pienso-luego-existo-adela-cortina/1906728/>

Costa, J. (2006). Comunicación organizacional: cultura y gestión del cambio. Encuentros ediciones ciespal, Quito Ecuador. pp 9-30

Costa, J. (1995). Comunicación corporativa y revolución de los servicios, ciencias sociales, Madrid.

Decreto Supremo N°103-2022PCM, D.S: que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030. (20 de agosto de 2022). Normas Legales Número 16770, Diario Oficial El Peruano, 21 de agosto de 2022. Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-de-moderniz-decreto-supremo-n-103-2022-pcm-2097747-1/>

De la Rosa Alburquerque, A. (2019). Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en Análisis Organizacional. Administración Y Organizaciones, 4(08), 13-44.

DiMaggio, Paul J. y Powell, Walter W. (1999), “Introducción”, en Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio, Paul J. (comps.), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 33-75.

Furlan, J.L. y Filippin, S.E. (2003). Reflexiones sobre marketing público local. Granada: CELADEL.

Galinelli, B. y Migliore, A. (2015). Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial. Administración y gestión pública ¿de qué hablamos cuando hablamos de gestión. Subsecretaría para la modernización del estado. Pp 11-34. Buenos Aires, Argentina.

Guerrero Omar (2001). Nuevos modelos de gestión. Revista digital universitaria Vol. 2 No. 3 ISSN: 1607-607, Mexico.

<http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>

Gutiérrez, Eduardo. (2007). Cultura, organizaciones e intervención. Universitas Psychologica, 6(1), 115-130.

Ibarra, E. y Montaña, L. (1992). Mito y poder en las organizaciones. Un análisis crítico de la teoría de la organización. (2 da edición). México: Trillas

IDEA Internacional. (s.f.). *Sobre Nosotros*. <https://www.idea.int/es/sobre-nosotros#node-255626>

INEI, 2020. Encuesta Nacional de Hogares, módulo de gobernabilidad, democracia y transparencia. Recuperado de:

https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_de_gobernabilidad_may2020.pdf

Jepperson, Ronlad L. (2001) “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo” en Powell, Walter y Di Maggio, Paul (comp.) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C., Universidad Autónoma del Estado de México, México, pp. 193-215. (1991)

Jurado Nacional de Elecciones. (s.f.). *¿Quiénes somos? Historia del JNE*. <https://portal.jne.gov.pe/portal/Pagina/Ver/222/page/Historia-del-JNE>

Katz, D. y Kahn, R., (1986) Psicología social de las organizaciones. Editoroal Trillas, México.

Kotler, Philip y Lee, Nancy (2011), *Marketing en el sector público*, México: Fondo de cultura económica.

López, S. (2018). Perú, 1930-1968: competencia y Participación en el Estado oligárquico en Aljovín L., C. y López, S. Editores. Historia de la Elecciones en el Perú: Estudios sobre el Gobierno Representativo. (Segunda edición). Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), pp. 123-198.

March, James G. y Olsen, Johan P. (2006), “Elaborating the ‘New Institutionalism’”, en Rhodes, R.A.W., Sarah A. Binder, y Bert A. Rockman, (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press.

Manso Pinto, J. F. (2002). El legado de Frederick Irving Herzberg. *Revista Universidad EAFIT*. Número 128, pp 79-86, Colombia.

Medina Salgado, Cesar (2007). ¿Qué son los estudios organizacionales? *Revista Universidad Eafit*, octubre-diciembre, año/vol 43, número 148. pp 9-24 Universidad Eafit, Medellín, Colombia.

Ministerio de Administraciones Públicas de Madrid, (2000). El libro blanco para la mejora de los servicios Públicos: Una nueva administración al servicio de los ciudadanos. Segunda Edición.

Mintzberg, H., Lampel, J. y Ahlstrand, B. (1998). La estrategia y el elefante. En *Strategy Safari*. Ed Free Press. Recuperado de: <http://planuba.orientaronline.com.ar/wp-content/uploads/2009/09/02b-mintzberg-la-estrategia-y-el-elefante.pdf>

Montaño Hirose, Luis (2001). Los nuevos desafíos de la docencia. Hacia la construcción –siempre inacabada– de la Universidad” en Barba Álvarez, Antonio y Luis Montaño Hirose (coords.) *Universidad, Organización y Sociedad: arreglos y controversias*, UAM y Miguel Ángel Porrúa, pp. 105-132.

Morente, F., & Ferrás, X. (2017). El giro cultural en la teoría organizacional. *Revista Prisma Social*, (18), 579–591.

Nava, S. (2020). La evolución de la justicia electoral en México, 1996 – 2019. En Ugalde, Luis Carlos y Hernández Quintana, Said (Coord.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*. (3° edición, pp. 423-458). Editorial TEPJF.

North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Osborne, D. y Gaebler, T., (1994), “Reinventando el gobierno: cómo el espíritu empresarial está transformando el sector público”

Ouchi, William (1982). Teoría Z: Cómo pueden las empresas hacer frente al desafío japones. Barcelona: EDICIONES ORBIS, S.A.

Paniagua, V. (2003). El Derecho de sufragio en el Perú. Revista Elecciones. Vol 2. Número 2. Recuperado de:
<https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/10>

Pedraza, Lilibeth & Obispo Salazar, Kelly & Vásquez-González, Lina & Gómez-Gómez, Leonardo. (2015). Cultura organizacional desde la teoría de Edgar Schein: Estudio fenomenológico. Clío América.

Perdomo Charry, G., Murillo Vargas, G., & González-Campo, C. H. (2019). Cambio organizacional e institucional desde las perspectivas teóricas. Entramado, 15(2), 46–65.

Perea Gonzales, Á. (junio 3, 2021). La Justicia como servicio público: Más que un concepto. Diario El País, Economía, España. Recuperado de:
https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/06/02/legal/1622646901_157029.html

Pérez Albo, Helvia (2011), Modelos de organización electoral en América Latina, en Quid Iuris, núm. 14, septiembre, pp. 103-121

Reyna L. y Ventura K., (2008). Los servicios públicos en el Perú: una visión preliminar en Cienfuegos, D. y Rodríguez, L., coord. Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones jurídicas. Pp. 589-600.

Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. Politai, 2(3), pp. 96-111. Recuperado de:
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13956>

Ritter, Michael (2013). El valor del capital reputacional: porque la opinión que el público tiene de su empresa es un activo estratégico. 1a ed. Ritter & Partners, Argentina.

Rivas Tovar, Luis Arturo (2009) Evolución de la teoría de la organización Universidad & Empresa, vol. 11, núm. 17, julio-diciembre, 2009, pp. 11-32 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia

Rodríguez-Arana, J., (2001). El libro blanco español para la mejora de los servicios Públicos (reformismo y centrismo en la administración pública. Cuadernos de Administración Pública, serie II, año I, nro 3, pp. 13-16.

Sardón, L. (2010). “El sistema electoral peruano”, en El Estado en debate: múltiples miradas. Revista Latin American and Caribbean Law and Economics Association, pp. 273-285. Recuperado de http://works.bepress.com/jose_luis_sardon/25/

Scott, W. Richard (1987), Organizations: Rational, Natural and Open Systems, 2a. edición, Englewood Cliffs, N.J., Prentice/Hall.

Senado del Gobierno de México, s.f, Gaceta del Senado, Dictámenes a Discusión, 13 de diciembre de 2005. Recuperado de:
https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/7462

Sheen, R. (2017). La cultura organizacional y su impacto en la gestión empresarial Un acercamiento a tres compañías peruanas. Universidad de Lima, Fondo Editorial.

Stacey, D. R. (1995). The science of complexity: An alternative perspective for strategic change processes. Strategic Management Journal, 16(6), 1986–1998

Sobrevilla, N. (2011). Las elecciones peruanas: reflexiones a base de la historia de larga duración. Argumentos, revista de análisis y crítica. Historia electoral. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Recuperado de: <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/las-elecciones-peruanas-reflexiones-a-base-de-la-historia-de-larga-duracion/>

Tanaka, M. (2017). Reforma del sistema político y electoral en el Perú: Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021, pp 110-161. Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES. Lima, Perú.

Torres Espinosa, Eduardo (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 34, enero-abril, pp. 117-137 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México.

Torres Espinosa, Eduardo (2001), “Enfoques y modalidades del análisis de las instituciones políticas”, en *Estudios Políticos*, sexta época, núm. 27, México, UNAM/FCPyS, mayo agosto, pp. 123-155

Tuesta, Fernando (2003). “Organismos electorales: ¿el problema es el número?”. En *El Comercio*. 11 de junio de 2003.

Tuesta, Fernando (2005). *Representación política: las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Weber, M. (1924/1947), *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: Oxford University Press.

Weber, M. (1976), “*Ética Protestante y Espiritual del Capitalismo*”, Buenos Aires: Editorial Diez.

Villafañe, J. (1999) *La gestión profesional de la imagen corporativa*