



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00121

Matrícula: 200381854

LA SUMISION EN LA BUROCRACIA EN MEXICO. EL CASO DE UNA DEPENDENCIA PUBLICA LOCAL.

En México, D.F., se presentaron a las 12:00 horas del día 20 del mes de abril del año 2012 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

- DR. ANTONIO BARBA ALVAREZ
- DR. JUAN ARTURO PEDROZA CRUZ
- DR. LUIS MONTAÑO HIROSE

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DE: ALEXANDER NEMER NAIME LIBIEN

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

**APROBAR**

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.



*Nexime*

ALEXANDER NEMER NAIME LIBIEN  
ALUMNO

REVISÓ  
*[Signature]*

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI  
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISION DE CSH  
*[Signature]*  
DR. JOSE OCTAVIO NATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTE  
*[Signature]*  
DR. ANTONIO BARBA ALVAREZ

VOCAL  
*[Signature]*  
DR. JUAN ARTURO PEDROZA CRUZ

SECRETARIO  
*[Signature]*  
DR. LUIS MONTAÑO HIROSE



**La sumisión en la burocracia en México.  
El caso de una dependencia pública local.**

Tesis que para obtener el grado de Doctor en  
Estudios Organizacionales presenta  
Alexander Nemer Naime Libien

Director de tesis: Dr. Antonio Barba Alvarez

**A Julia**

## **Agradecimientos**

A Antonio Barba por su amistad, su estímulo intelectual, su paciencia y además por ser toluqueño.

A Luis Montaña por sus siempre motivantes conversaciones y su generosidad al compartir su conocimiento y su cultura.

A Guillermo Ramírez y a Jose, por nuestros lazos fraternales;

A Germán Vargas y Rosy, por estar siempre al pendiente.

A Tere Montoya y Marcela Rendón por ser un buen ejemplo de constancia.

## Índice

### **La sumisión en la burocracia en México Estudio de caso de una dependencia pública**

<b>Introducción</b>	7
I. La Administración Pública y la cultura organizacional.	14
A. La cultura organizacional. Conceptos y tendencias	15
B. Cultura local y organizaciones públicas. El papel de la historia y las tradiciones en la cultura burocrática.	24
C. La Administración Pública y la burocracia ¿Dos fenómenos diferentes?	30
D. El comportamiento burocrático. Una aproximación crítica.	38
II. De la sumisión.	46
A. Una reflexión sobre el poder.	47
B. La sumisión y el poder. ¿Dos caras de una misma moneda?	57
C. Reflexiones teóricas sobre la sumisión.	
a. Étienne de La Boétie o la servidumbre voluntaria.	59
b. Weber o la sumisión como reforzamiento de una dominación tradicional.	64
c. Robert K. Merton o la sumisión como adaptación.	67
d. Alain Touraine o la sumisión como muerte del sujeto.	73
e. Michel Crozier y Erhard Friedberg o la sumisión racional.	75
f. Geert Hofstede o la sumisión como marca de distancia.	80

III.	Una metodología cualitativa para aproximarse a la sumisión.	84
A.	La utilidad del método cualitativo.	85
B.	Porque lo cualitativo frente a lo cuantitativo en la percepción de la sumisión.	88
C.	Las herramientas del método.	90
	1. La Observación.	92
	2. La entrevista.	95
IV.	El estudio de caso.	100
A.	Los antecedentes. Estudio de caso: Una herramienta fundamental.	102
B.	El Consejo Editorial del Gobierno del Estado de México.	
	i. Los antecedentes. La actividad editorial en el Estado de México. Algunas referencias históricas.	110
	ii. El origen de la nueva estructura.	
	1. La fase heroica.	120
	2. La fase de la institucionalización.	136
	3. El Periodo de ambigüedad e incertidumbre	150
V.	Conclusiones.	177
	Bibliografía.	195
	Anexos.	199
	A. Las entrevistas.	200
	B. Acuerdo del Ejecutivo por el que se crea el primer Comité Editorial de la Administración Pública Estatal (1996).	221

C. Acuerdo Ejecutivo del Estado por el que se crea el Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal (2006).

227

## **Introducción**

Transcurría el año de 1861 en México. Era la época de la reforma. Nuevas relaciones sociales emergían, nuevos y viejos actores disputaban los espacios de poder. El mundo simbólico de México se iba transformando y con él sus estructuras sociales, los modos de comportamiento y las visiones del mundo. Se quedaba atrás un orden y se construía uno diferente que sentaba las bases de organización de la sociedad mexicana moderna.

La reforma alcanzó a todo el país. Se buscaba transformar las relaciones del poder y el sistema de privilegios vigentes después de la independencia. El cambio simbólico en ellas era fundamental, pues la transformación de las formas era la mejor expresión del fondo.

En las estructuras de gobierno se observaban cambios que buscaban superar los modos y las formas que se venían practicando y que se caracterizaban por ser relaciones de dominación y jerárquicas propias de un sistema colonial.

Las estructuras de la administración pública, con presencia creciente en la sociedad mexicana, no fueron ajenas a este fenómeno.

Un ejemplo lo ilustra. El 24 de marzo de 1861 el Gobernador Provisional del Estado de México, Manuel F. Soto, emite un decreto en el que "suprime tratamientos anacrónicos a los servidores públicos", tratamientos, dice, "inventados por los déspotas tiranos" por lo que habría que "desterrar todos los hábitos de servidumbre que nos legó el gobierno colonial". Se derogaban las leyes y decretos que

“concedían tratamientos especiales al gobernador y demás funcionarios del estado así como “el de Señor” que se han usado hasta aquí en las comunicaciones oficiales, las cuales se sustituirán por el título de ciudadano”. Agrega el decreto que en todas las comunicaciones se pondrá “primero, al ciudadano; segundo, el nombre y apellido de la persona; y, tercero, el empleo que desempeñe” ya que en una república democrática no hay distinciones y que todos deben conformarse con el título de ciudadanos. En el artículo cuarto señalaba que “se prohíbe a todas las autoridades del Estado en que permitan que se les bese la mano, como abusivamente se acostumbraba en algunos lugares”.

Este decreto mostraba la existencia de un mundo simbólico en torno al poder que ilustra el sistema de relaciones de dominación existentes.

El uso de la palabra “Señor” para dirigirse a un superior jerárquico o el besarle las manos son expresión del tipo de relaciones que existían en los aparatos públicos. Son ejemplo de la servidumbre, de la sumisión o de la obediencia que se daba entre la burocracia de la época.

¿Este mundo simbólico ha cambiado en la burocracia mexicana actual?, ¿prevalecen algunos rasgos?, ¿cómo es la relación entre el jefe y el subordinado?, ¿estas formas reflejan una forma de relacionarse entre el superior jerárquico y el subordinado?

Estas preguntas se plantearon en el origen de esta investigación.

Si aún se conservan algunos rasgos de esa relación, ¿cuáles son éstas?, ¿cómo se explica la actitud del subordinado ante el superior jerárquico?, ¿cuál es el papel del jefe en la definición de las relaciones de dominación?, ¿cuánto pesa la herencia cultural en la manera de comportarse?, ¿que tanto son determinantes las relaciones y los términos de obediencia aprendidos en la escuela y la familia?, ¿cómo se va construyendo la sumisión a lo largo del tiempo en una relación burocrática?

Este es el tema central de la presente investigación.

Las investigaciones y la bibliografía sobre la sumisión en las organizaciones no son abundantes porque este fenómeno ha sido siempre visto parcialmente desde la perspectiva del poder, es decir, como un fenómeno *up-bottom*, de arriba hacia abajo.

Por ello era importante aproximarse al fenómeno, analizarlo de cerca y ver cuáles eran las motivaciones y las manifestaciones que lo hacían visible. Sin embargo, el investigador tenía la intuición de que en la sumisión, el sumiso tenía un papel activo en la construcción de esta relación de dominación.

Para ello se decidió emprender una investigación *bottom-up*, de abajo hacia arriba, para tratar de explicar el fenómeno y ver el papel del sumiso en la definición de esa relación.

En ese sentido y como lo afirma Merton, es misión de la teoría sociológica identificar los procesos estructurales y culturales que dan origen a muchas actitudes.

El problema permitía hacer varios cuestionamientos: ¿por qué los hombres obedecen?, ¿la división del trabajo está en el origen de las relaciones de poder?, o ¿cómo, quien obedece, contribuye a formar, cambiar o fortalecer al sujeto que lo manda o domina?

Habría que analizar al sujeto, como lo sugiere Touraine, e identificar al actor en su contexto, pues son los individuos en particular los verdaderos actores de lo social. Es en el individuo, y el conjunto de sus manifestaciones, en donde se hace posible el estudio de lo social, sea desde un punto de vista cualitativo o cuantitativo.

Este trabajo pretende recoger dos tradiciones. Por un lado el destacar el impacto que las burocracias tienen en la estructura de poder en la sociedad contemporánea mexicana y que, de una u otra manera, influyen en el comportamiento social y, por otra, el observar al sujeto en su individualidad dentro de una estructura burocrática.

Para ello, se trató de contrastar la organización real, es decir, aquella que se da en un sistema de relaciones entre los distintos actores de una organización, con la organización formal descrita en documentos, leyes y manuales.

Uno de los elementos más importantes para entender la sumisión fue el hacer una interpretación de aquellos símbolos que la evidenciaban.

En ese sentido la anécdota, la expresión, las maneras de presentarse al otro, las conversaciones, entre otras, son elementos que fueron haciendo posible el construir la narrativa que explicaba a este fenómeno.

Con ello se pretende aportar algunos elementos que permitan comprender el fenómeno de la sumisión y su significado para la organización burocrática y, con ello, comprender mejor las relaciones de dominación en su interior.

En este contexto, ¿cuáles son las razones por las que los hombres se sujetan a una autoridad? Las respuestas, aunque variadas, no han sido del todo convincentes.

Señala el filósofo Ayala Blanco que la obediencia, agregaría que la sumisión, está presente y crece sigilosamente en todos los ámbitos del tejido social y es, sin embargo, uno de los máximos enigmas que nos acompañan. Dice, "todos pasan a su lado e inadvertidamente se limitan a esputar algunas vagas razones: se obedece por miedo, por coacción física o ante un hombre sediento de poder y poseído por una voluntad de sojuzgar a sus semejantes" (en La Boétie, 2003:7).

¿Cuáles son las diferencias entre la obediencia y la sumisión? Se puede afirmar que mientras obedecer significa el estar sujeto a determinadas formas de comportamiento previamente establecidas y que definen la relación entre quien ordena y quien obedece, la sumisión, por el contrario, no obedece a reglas escritas sino a fenómenos que se encuentran en la esencia misma del sujeto, sean éstos determinados por factores históricos, culturales o psicológicos.

La obediencia por un lado se traduce en una actitud pasiva por parte del sujeto que realiza la acción frente a otro que manda. La sumisión,

por el contrario, implica una acción activa por parte del sujeto dominado en una relación de dominación.

Todas las culturas tienen sistemas de relaciones de dominación que se determinan por múltiples factores que pueden explicar el comportamiento del sujeto sumiso, pero corresponde a éste la forma y la manera en que se instrumenta ya que, como señala Michel Crozier, cada sociedad tiene diferentes modos de concebir y ejercer la autoridad.

Por ello en el análisis de la sumisión es muy importante considerar las relaciones entre cultura, instituciones, historia y las estrategias propias de los actores.

El comportamiento de los hombres está determinado, socialmente hablando, por procesos que se transmiten en periodos históricos largos y que se van concretando en actitudes particulares de los sujetos (d'Iribarne, 2010:14). En las sociedades existen formas de continuidad cultural que articulan el comportamiento de los individuos entre culturas, instituciones, historia y estrategias.

De ahí que las relaciones de dominación evolucionan y se pueden identificar rasgos que la caracterizan y la definen al analizar al sujeto en particular dentro de su organización.

La cultura es un referencial para analizar el comportamiento social de los sujetos y particularmente sus relaciones de dominación.

Sin embargo, como señala Crozier al analizar el pasado y vincular comportamientos con el presente, se puede incurrir en el hecho de

que la lectura de una realidad concreta pueda ser prisionera de la lectura del pasado y, en consecuencia, prejuzgar sobre la actuación presente de sujetos o sociedades. Esto no implica desconfiar de la historia al hacer el análisis, sino que ésta debe ser considerada como contexto lo que facilitará el analizar e interpretar una realidad concreta.

Historia, cultura, sujeto y organizaciones son elementos que se consideran para comprender el sentido y contenido de la sumisión en una organización pública.

# **Capítulo I**

## **La Administración Pública y la cultura organizacional.**

## 1. **La cultura organizacional. Conceptos y tendencias.**

La cultura siempre está en el sustrato, en la esencia, de todo comportamiento social. Los hombres se comportan en sus relaciones con patrones aprehendidos a lo largo de sus períodos de formación. El hombre como señalaba Lipset<sup>1</sup> es un ser social por adaptación que integra, para sí, sistemas de valores de su entorno a través del aprendizaje, la tradición o la imposición. Todos estos aspectos le van dando a cada individuo, y luego a la sociedad, un conjunto de normas y valores que van definiendo a su comportamiento, y de manera más amplia, su cultura.

La cultura "es un término que hace referencia a un cúmulo de maneras de actuar, pensar y sentir que al ser aprendidas, compartidas y transmitidas por los miembros de una colectividad - etnia o sociedad-, confieren identidad a dicha colectividad y dan sentido al comportamiento de sus miembros" (Bennet, 1985, en Barba y Solís, 1997:146).

Este concepto si bien permite comprender a la cultura como elemento que define y caracteriza a una sociedad se debe completar con los efectos de fenómenos que están experimentando las sociedades actuales como la globalización y el avance e influencia de los medios de comunicación que han hecho que la cultura adquiera particularidades diferenciadas, incluso dentro de las mismas

---

<sup>1</sup> Lipset, Seymour Martin. El hombre político (1960)

sociedades, de individuo a individuo, de comunidad a comunidad o de organización a organización, aunque en ellas siempre existe un sustrato de fondo, una esencia, que define los rasgos generales que son compartidos por todos quienes la integran; es decir, se generan mecanismos de "identificación y formas de comportamiento que los individuos van interiorizando de manera paulatina" (Gómez Velasco, Enrique y Ayuzabet de la Rosa, en Rendón Cobian, 2007: 235).

Dentro de este contexto y, considerando estos elementos, es importante definir tanto a la cultura en las organizaciones y diferenciarla del concepto de cultura organizacional.

La cultura organizacional se refiere al proceso mediante el cual una organización va introduciendo al individuo a una manera de ser en la misma: horarios, maneras de vestir, la relación entre los niveles jerárquicos, los ritos propios de la organización, los sistemas de comunicación, entre otros. Es una cultura predeterminada, definida racionalmente que le permite a la organización el cumplir con sus objetivos y al mismo tiempo ajustar al individuo al logro de los mismos.

Por otra parte, la cultura en las organizaciones es una noción que permite indagar en el ser mismo de la organización en la que se identifican diversas culturas que van desde la propia de la organización hasta la de cada uno de los individuos que la conforman. Es la cultura real de la organización, la no declarada, la que es síntesis de las visiones del individuo de la comunidad a la que

pertenece y la de la organización misma a la que se incorporan visiones particulares de la autoridad y del poder.

Ambos conceptos se integran y se complementan para una mejor comprensión de lo que es el fenómeno en las organizaciones.

Por otra parte, la vida en las organizaciones no está nunca aislada del contexto social en el que se desenvuelve. Si bien es cierto que la cultura se va transformando también es cierto que las formas de organización también influyen en el comportamiento de los individuos y en su cultura y visión del mundo.

Así la cultura tiene una base general que se encuentra en la tradición y en la historia que se complementa con cierta autonomía de los individuos producto de los ambientes que los envuelven y que determinan sus pautas de comportamiento

El comportamiento humano es, en muchos sentidos, heterogéneo. La cultura le da los elementos que le permiten adaptarse a situaciones particulares. Así podemos ver a individuos cuyo conducta puede variar de una situación social a otra o en su relación de una jerarquía a otra. Nunca un individuo es igual obedeciendo que mandando, siendo subordinado o jefe. Las relaciones entre ambos se definen por patrones sociales que están situados en la historia y muchas veces van más allá del propio voluntarismo del sujeto.

Este mismo fenómeno se observa en cualquier tipo de organización. Un individuo puede actuar de una manera al ser subordinado y de otra muy distinta a ser jefe o directivo. Sus pautas de

comportamiento cambian de acuerdo a la ubicación del sujeto dentro del contexto de la organización. Sin embargo, ha de afirmarse que esos fenómenos no están aislados del contexto social en el que se desenvuelve.

Por ello, estudiar la cultura en las organizaciones, que significa ver las pautas de comportamiento frente a distintas situaciones, se rebela como fundamental para poder entender el comportamiento de las mismas.

La cultura en la organización no es un producto del voluntarismo sino de fenómenos definidos por el comportamiento colectivo o individual en los que la organización puede influir, sea modificándolos o reafirmandolos, pero que finalmente van definiendo el perfil cultural de la organización.

Las transferencias de modelos organizacionales, derivadas de un mundo más amplio, también significan transferencia de pautas de comportamiento que van modificando ciertos aspectos de la vida social en los que la organización se desarrolla. Un ejemplo basta para ilustrar. En algunos países con tradición musulmana el trabajo femenino está muy limitado, sin embargo su incorporación paulatina, tiene como efecto que su comportamiento se vayan transformando en el contexto social en el que se desenvuelve.

En ese sentido, como señala Luis Montañó, en el análisis de la cultura organizacional se debe pasar por la caracterización de la cultura nacional en la que se "pretende llegar a un reconocimiento del

carácter general de una nación, asociándolo posteriormente con formas organizacionales específicas, para tratar así de identificar los determinantes estructurales que limitan y posibilitan la acción organizada en un cierto espacio nacional concreto” (Montaño: La dimensión:285) Es decir que la cultura nacional determina, en muchos sentidos, la forma y comportamiento de las organizaciones.

Pero no siempre la cultura ha estado en el centro del debate o en el análisis de las organizaciones. En efecto, como señala Montaño (1999: 287), “la diversidad de valores, costumbres y experiencias fue combatida por una tendencia modernizadora que creía firmemente en el uso de la razón como instrumento de progreso social y en la estandarización del trabajo como medio para alcanzar la eficiencia económica”.

En ese sentido autores como G. Hofstede entiende que la cultura es “la programación colectiva mental que distingue a un grupo o categoría de personas de otro”. No queda claro en el texto a que se refiere Hofstede con la expresión “programación colectiva mental” pues si pensamos en sentido estricto de la palabra programación, entonces la cultura se reduce a expresiones constantes ante cualquier estímulo del exterior o del cambio de contexto de las sociedades o de los individuos. Baste señalar que durante la crisis iniciada en el 2008 la sociedad estadounidense tenía una serie de características relacionadas con el consumo, es decir, el crédito estaba en el centro del patrón o de la cultura del consumo. Con la crisis inmobiliaria de

esos años el patrón de consumo se alteró y la sociedad en general presentó un cambio en esa "programación mental" y, sin embargo, la sociedad estadounidense sigue siendo identificable en sus rasgos fundamentales. Por eso se considera que la definición de Hofstede no es suficiente.

Cabe señalar, por otra parte, que los individuos son la síntesis de muchos comportamientos culturales. Tal vez en el pasado era concebible la idea del hombre unidimensional (Marcuse) pero la evolución tecnológica, la presencia constante en la vida cotidiana de los medios de comunicación y de la internet han hecho del hombre, un hombre multicultural, es decir multidimensional, con varias facetas o máscaras en su comportamiento como sucedía en el antiguo teatro griego.

Las sociedades actuales si bien conservan en esencia lo que se llama cultura nacional y que la diferencian de otras, al bajar al nivel del individuo o de la organización, va adquiriendo características propias que van marcando ciertas diferencias o distanciamiento con respecto a la cultura nacional, aunque conserva su esencia.

Luego entonces, se puede afirmar que el sujeto, dentro de una organización, está determinado por distintas culturas que lo influyen y lo definen.

Por una lado, y como sustrato fundamental, está la cultura nacional a la que pertenece, es decir, a la cultura en la que el individuo adquiere sus primeros valores y pautas de comportamiento y en los que se

establecen los términos originales de su relación con el (los) otro (s). Es ahí en donde se determina la definición de sus relaciones con la autoridad, en primera instancia el padre y la madre; y luego en maestro, el jefe de la iglesia. Es decir, a lo largo de la vida el sujeto va adquiriendo y adaptando pautas de comportamiento de acuerdo a su pertenencia a distintas organizaciones y el papel que en ellas le corresponda desempeñar.

Así, además de pertenecer a una cultura nacional, el individuo y su identidad se enriquecen y se hace mas compleja en la medida en la que se incorpora a nuevas y diversas formas de organización. La cultura local o regional lo influye pero también la organización religiosa a la que pertenezca o su centro de trabajo.

El individuo o sujeto se va a ir enriqueciendo e influenciado de la cultura organizacional en donde desarrollará su principal actividad de vida y en donde va sintetizar todas las influencias culturales a las que está expuesto a lo largo de su vida.

Por ello como señala Montaña (en Rendón Cobián, 2007: 127) que frente a la posición tradicional que sostiene un determinismo cultural que "primero, parte del supuesto de que las organizaciones establecidas en un mismo territorio geográfico mostrarán comportamientos muy similares; segundo, el hecho de que la cultura es el principal determinante del comportamiento, marginando al resto de los ámbitos sociales; tercero, que la organización constituye una unidad cuidadosamente estructurada que le permite un alto grado de

homogeneidad; cuarto, que la distancia social es un simple acto funcional tendiente a lograr un buen desempeño; y, finalmente, que la relación entre libertad y sumisión es simple y puede identificarse nítidamente por sus extremos”.

Por ello, en una posición crítica, Montañó asume que:

- 1) “La organización y sus miembros poseen un cierto margen de autonomía lo que da lugar a una gran diversidad de formas de comportamiento así como a la construcción de estrategias particulares por parte de los distintos actores.
- 2) La cultura es parte de un proceso social amplio y, por lo tanto, no es el único determinante del comportamiento, este proceso incluye desde aspectos históricos hasta individuales.
- 3) La distancia social no es el resultado exclusivo de la aplicación de la lógica administrativa para la asignación de puestos de autoridad sino, principalmente, una expresión de dominación de un grupo sobre otro”.

Con estas consideraciones es importante destacar que la cultura, dadas las condiciones del mundo actual, se ha constituido en un imbricado proceso en donde el comportamiento del sujeto dentro de la organización se ha hecho cada vez mas complejo debido a la multiplicidad de aspectos que la conforman.

Para el caso que nos ocupa, el de una organización pública, los publiadministratistas\* han estudiado a la burocracia como sujeta a un conjunto de factores contingentes tales como el tamaño, la tecnología, las normas y los procedimientos previamente definidos lo que hace que estos hayan menospreciado a la fecha el estudio del fenómeno burocrático en el sector público mexicano al no considerar a la cultura y todos los fenómenos que ella implica como un elemento fundamental para comprenderla e iniciar su transformación.

En este sentido, señala con corrección Montaña, la noción de cultura no se debe rechazar sino incorporarse y por ello es muy importante considerarla en el estudio del fenómeno de la administración pública ya que hay una estrecha relación entre los rasgos culturales de una nación y el comportamiento de los miembros de la organización burocrática.

---

\* Este concepto se refiere a aquellos que se encargan del estudio de la administración pública.

## **B. Cultura local y organizaciones públicas. El papel de la historia y las tradiciones en la cultura burocrática.**

La cultura, es decir, todo aquello que caracteriza a una sociedad en el tiempo y el espacio, que define una manera de ser, es determinante en la forma en que los miembros de una organización se comportan al interior de la misma.

Para el estudio de cualquier fenómeno social es fundamental tener claro los rasgos característicos de la cultura en particular en donde alguna organización se desarrolla. La identificación de estos rasgos permitirá distinguir los elementos que permitirán explicar y comprender de una mejor manera las relaciones de dominación o de dependencia así como los símbolos o el imaginario social.

Las organizaciones no son un fenómeno aislado de la sociedad en la que se desenvuelven, por el contrario, se influyen mutuamente y le dan así una caracterización propia.

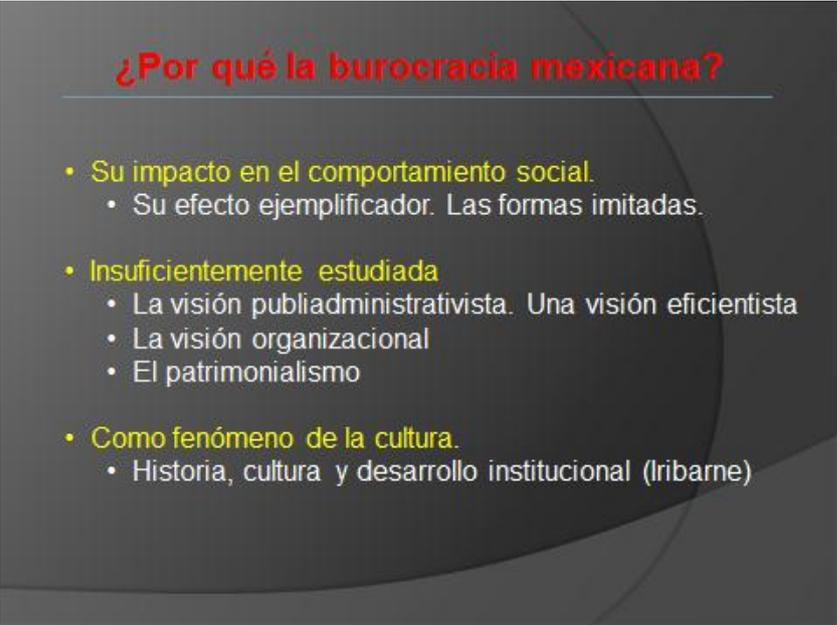
Por ello, al abordar un tema como el de la sumisión dentro de las organizaciones y, particularmente, dentro de un organismo público, es muy importante revisar y analizar cuales son los elementos históricos, que pueden explicar el comportamiento de una organización y en particular de los sujetos que la integran.

Toda conducta individual tiene su explicación en el entorno social e histórico en el que se desarrollan los individuos.

Para el caso de México, las relaciones de dominación, el comportamiento de quien ejerce el poder y de quien se somete a él tiene elementos que la explican a lo largo de su devenir.

México tiene la particularidad de ser una sociedad mestiza en la que han confluído distintas maneras de ser que la definen. A la fusión de culturas indígenas y españolas, se suman las particularidades de cada región. El fenómeno así se torna complejo pero más interesante. ¿Serán iguales las relaciones de dominación entre las organizaciones que se desarrollan en el norte del país, que las del centro o las del sur?

La simple observación indica que, a pesar de que puedan encontrarse ciertas constantes, existentes diferencias sustanciales que se pueden observar no sólo en el comportamiento de los individuos sino también, de manera simbólica, en los rituales y en la palabra.



**¿Por qué la burocracia mexicana?**

- **Su impacto en el comportamiento social.**
  - Su efecto ejemplificador. Las formas imitadas.
- **Insuficientemente estudiada**
  - La visión publiadministrativista. Una visión eficientista
  - La visión organizacional
  - El patrimonialismo
- **Como fenómeno de la cultura.**
  - Historia, cultura y desarrollo institucional (Iribarne)

La complejidad de la cultura mexicana tiene sin embargo rasgos que se han ido arraigando a lo largo de su evolución.

En lo que concierne a las relaciones de dominación y su explicación dentro de la administración pública, Wendell Karl Gordon Shaeffer (1955) señala que, por ejemplo, "el puesto de virrey exigía un hombre agresivo y astuto que se elevara por encima de las numerosas limitaciones impuestas a su autoridad, un hombre que gobernará personalmente, que tomará en sus manos todas las riendas de la autoridad, que pudiera resolver lo mismo las minucias que los grandes problemas de la administración, que interviniera en las actividades de los funcionarios menores para mantenerlos en orden. Los virreyes que lograron todo eso fueron respetados y aclamados...el sistema español engendró en el pueblo mexicano un gran respeto hacia los gobernantes y administradores..." y concluye, "el pueblo mexicano espera al gobernante omnisciente, paternalista, al guardián benévolo de los intereses de los ciudadanos más bajos".

Este autor nos proporciona elementos que, en lo más profundo de la historia, nos permitirán explicar la imagen que se tiene de la autoridad en general, de la autoridad jerárquica inmediata superior así como de las relaciones que de ella se derivan, es decir, una autoridad que supera las propias limitaciones del marco legal y que llega incluso hasta ocuparse de las minucias de los grandes problemas y el mantenimiento del orden.

Estas características, propias de los mandos superiores o la más alta jerarquía, se va reproduciendo en los distintos niveles de la burocracia y esa imagen de la autoridad se reproduce en todas las escalas y dependencias del sector público, al menos, y vale aclararlo, en el centro del país puesto que las relaciones de dominación y de sumisión tienen distintas particularidades en cada región.

En ese sentido, Aguilar Camín (2008:78) señala que pueden destacarse cuatro rasgos que han sido determinantes a lo largo de nuestra historia. "Primero, la presencia en la cúspide del gobierno de una autoridad reverenciada y todopoderosa, que sin embargo teje sus decisiones en el difícil equilibrio de la negociación con todos los sectores de la sociedad. Segundo, lo que Richard Morse ha llamado "el patrimonialismo burocrático": la identificación de los recursos del poder público con el patrimonio personal, así como la cultura política que ve en la burocracia un medio de corrupción y enriquecimiento. Tercero, a partir de las reformas borbónicas en el siglo XVIII, el impulso modernizador, la decisión de arrancar al país de su ritmo secular, para introducirlo al "banquete de la civilización". Cuarto, la percepción viva en lo más íntimo de la élites políticas, de hallarse en la cúspide de una sociedad de facha impasible, pero de condición turbulenta, pasiva hasta la inmovilidad pero también propicia para la revancha plebeya..."

El aspecto a destacar de esta cita, de acuerdo al interés de nuestro objeto de estudio, es el énfasis del autor en la presencia de una

“autoridad reverenciada y todopoderosa”, fenómeno que siendo característica de la colonia, y que muchos autores y analistas han querido ver como prolongación del tlatoani en las culturas prehispánicas, han determinado, hasta nuestros días, una manera de ser dentro de la estructura de las dependencias y organismos de la administración pública.

Es decir, el fenómeno no sólo se detiene en la máxima autoridad jerárquica de la administración pública sino que se extiende hacia abajo, hacia niveles jerárquicos inferiores en donde esta relación de dominación se reproduce.

La historia, el sistema de costumbres, las conductas aprendidas son factores que van a definir los modos y las maneras de la sumisión de una cultura y como estas se transfieren a una organización o a un sujeto en particular y que se proyectan hasta los objetivos de una organización.

Las culturas locales son determinantes en la manera de ser de los sujetos de una organización. El conocer los hábitos, las expresiones, la manera de presentarse al otro y la gestión de sus relaciones de dominación es muy importante para hacer posible una lectura adecuada del comportamiento de un sujeto dentro de una organización ya que lo que en una región pudiera parecer normal en otra podría parecer extraño.

En las sociedades, como en las organizaciones, existen comportamientos que las caracterizan y que explican el sentido de

una relación de dominación y los márgenes de libertad que un individuo pueda manejar dentro de ella.

El sumiso en las sociedades actuales nunca lo es totalmente porque éstas se encuentran fragmentadas aunque formen parte de un todo.

El hombre actual se desenvuelve en diferentes ambientes le que permiten recuperar espacios de libertad que tiene en uno para sacrificar en otro y con ello mantener equilibrios en su comportamiento social. Estos aspectos se destacan aun más si el análisis histórico permite determinar como y cuales han sido las relaciones dominación que se transmiten y determinan el comportamiento de los individuos dentro de la sociedad.

## **C. La Administración Pública y la burocracia ¿Dos fenómenos diferentes?**

Comprender el fenómeno burocrático en México es fundamental para estudiar a la sumisión dentro de las estructuras de la administración pública. Desde Hegel, quien entiende a la Administración Pública como puente entre el Estado y la sociedad o Marx quien la concibe, en un su sentido más estricto, como administración del Estado en beneficio de una clase social, hasta Weber, quien mejor la ha caracterizado, y ha sido punto de referencia para los estudios posteriores sobre la burocracia, como modelo de organización racional.

Los estudiosos de la Administración Pública han centrado su atención en aspectos relacionados con la eficiencia de su estructura administrativa, de acuerdo con los objetivos políticos que se plantea, considerando a su aparato burocrático, hombres y mujeres que ayudan a su realización, como un todo homogéneo.

Concentrada en aspectos relacionados con su desarrollo y su control muchas veces se aleja de los propósitos mismos del Estado, confundiendo los medios con los fines.

La Administración Pública se concibe como un conjunto de organizaciones formales, legalmente definidas y con objetivos definidos que, una vez constituidas, adquieren dinámicas y lógicas propias derivadas del contexto en el que se desenvuelven, de las

características de los actores que las integran así como de la complejidad que vayan adquiriendo en su devenir cotidiano.

“En las organizaciones gubernamentales existe un comportamiento multidimensional. Por una parte deben corresponder a una lógica global y externa, relativamente explícita, que es su referente de existencia. Este tipo de organizaciones no existen por si mismas sino por una misión y una legalidad externas. Pero para responder a esta lógica deben reinterpretar su misión, reinterpretación que llevan a cabo los actores en turno” (Cabrerero, en Arellano 2007: 138)

La Administración Pública parece haber olvidado que la instrumentación de cualquier política pública se cruza o pasa por un aparato administrativo, por una organización a través de la cual se ejecuta y que es la responsable del éxito o fracaso de la misma.

La Administración Pública está constituida por múltiples organizaciones y dentro de ellas complejos organizacionales que tiene ciertas particularidades. Es decir, que en una sola dependencia pueden coexistir muchas y diversas manifestaciones organizacionales cuyo denominador común es pertenecer al aparato gubernamental.

Para ilustrar lo afirmado baste pensar que en la estructura de gobierno podemos encontrar una empresa pública sujeta a normas relacionadas con la organización industrial hasta instituciones cuyos procesos no corresponden al de un aparato industrial, no sólo por sus objetivos, sino por la composición de su personal. No es lo mismo una organización que produce algún tipo de bien de consumo a una

organización que se dedica a generar conocimiento, aunque ambas estén dentro de la esfera de la acción pública.

Por ello, siendo un todo la administración pública, se debe fragmentar para comprenderla e interpretarla, es decir tratar de identificar el sistema de relaciones que la determinan.

La falta sistemática de este tipo de análisis ha hecho que la administración pública mexicana y su aparato administrativo con el paso del tiempo haya "sido incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad (lo que) dio como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente.

Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna de intereses propios, y que se desvinculó de la sociedad, habría sometido a una crisis de legitimidad del propio Estado" (Cabrero, 1995:18), que se traduce en ajustes a procedimientos administrativos, a la simplificación de los mismos o a la reorientación de las funciones del aparato estatal, sin afectar su esencia ni sus relaciones.

La transformación ante esta crisis de legitimidad observa, según el autor, varios niveles:

En el primer nivel de análisis ubica a la modernización referida al prerrequisito de la eficiencia y desde esta perspectiva "la modernización es un proceso que surge de la necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, entendiendo dicha relación como la maximización de su diferencia, es decir, a insumo

constante obtener incrementos en el producto o, a producto constante minimizar el consumo.... En este caso la modernización aparece como un proceso transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas”.

Un segundo nivel de análisis se orienta al prerrequisito de la eficacia en el que se considera a la modernización como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales y que el autor desdobra en dos vertientes una orgánica y otra mecánica. La orgánica “hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración. Las iniciativas estatales son sistemáticamente reorientadas o reinterpretadas, cuando no deformadas o claramente obstaculizadas al ser procesadas por el aparato organizativo, el cual actúa con una lógica de coaliciones organizacionales que buscan reacomodos, alianzas, compromisos y negociaciones de espacios de poder e influencia. “La acción final, por tanto, sería una resultante de esa dinámica interna de la estructura organizacional y podría no coincidir en nada con la iniciativa estatal original”. (Cabrero, 1995: 21).

El tercer nivel de análisis se refiere al prerrequisito de la legitimidad en el que se percibe a la modernización como un proceso necesario

que restablezca el diálogo Estado-Sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal. Nos dice que "en esta perspectiva la administración pública es percibida como un aparato que se reproduce a sí mismo, regenerándose en una existencia para sí".

Ante ésta situación el autor sostiene que en nuestras organizaciones han dominado el escenario los planteamientos normativo-jurídicos (visión mecánica). En ellos se concibe a las organizaciones públicas como aparatos monolíticos o mecánicos donde se funcionaría estrictamente en términos de una racionalidad legal como si el modelo ideal weberiano fuese efectivamente una realidad organizacional en donde la norma juega un papel esencial.

Esta visión mecánica y formal es la que ha dominado la mayoría de los estudios en torno a la administración pública y se ha dejado de lado el considerar el conocimiento del comportamiento y características de su burocracia, hasta ahora poco estudiado y de los términos que le permitan legitimarse frente a la sociedad.

Sin embargo, la gran mayoría de los estudios de la administración pública en México han sido insuficientes para poder comprenderla en su totalidad lo que ha hecho que cualquier intento por transformarla o, en términos publiadministrativistas, modernizarla, haya sido poco significativa.

En efecto, la administración pública, como instrumento del Estado para cumplir objetivos, ha dado por sentada que la burocracia, que es

su instrumento, permanezca como un todo inalterable y constante sujeto a reglas y procedimientos que hacen de ella un cuerpo homogéneo inamovible e inerte.

Algunos autores como David Arellano sostienen que "lo que llamamos gobierno no es un monolito. No actúa de manera lineal, de una manera siempre lógica e integrada, como si hubiera una mente maestra unitaria detrás de todos los actos gubernamentales. En pocas palabras, cuando nos referimos al "gobierno" nos estamos refiriendo a un conjunto de entes heterogéneos, diferenciados y complejos. No es posible, simplemente suponer que se trata de un actor racional unificado" (Arellano, 2007:6).

Señala que el gobierno no es un conjunto de organizaciones que supuestamente deberían tener una lógica integral, común y congruente y que en la realidad no tiene.

Empero, los publiadministrativistas, preocupados por los aspectos macros de la planeación, el desarrollo regional o las estructuras de organización o el control, olvidan, la gran mayoría de las veces, que la burocracia está compuesta por hombres, por grupos que tienen particularidades propias, que hacen alianzas, que tienen conflictos, que mantienen relaciones de poder y que desarrollan, a partir de la experiencia, primero una manera de comportamiento que poco a poco va definiendo una cultura, una manera de ser.

En ese sentido "a nivel administrativo, en cambio, las reformas gubernamentales se han caracterizado por la incorporación mas o

menos continua, parcial y limitada, de teorías de moda administrativa. Además la implementación de estas técnicas se ha dado de manera aislada, organización por organización, en la mayor parte de los casos. Desde las corrientes sistémicas hasta las técnicas de reingeniería se ha buscado transformar las estructuras organizativas de los gobiernos, obteniéndose, en el mejor de los casos, resultados poco concluyentes y desarticulados” (Arellano, 2007:6).

Los estudios de la administración pública, como disciplina, no han sido suficientes, pues no cuentan con la metodología ni el instrumental teórico necesario para comprender al instrumento principal con el que cuenta para realizar sus fines: la burocracia.

El estudio de la burocracia pública no ha sido suficientemente abordado ni por la teoría de la sociología ni por la ciencia política, campos tradicionales de estudio de este fenómeno. Muchas de la problemática que se observa en la administración pública mexicana deriva de esa falta de instrumental metodológico para entender los problemas reales a los que se enfrenta y poder así plantear alternativas de solución.

Como se ha dicho en el apartado anterior las organizaciones van construyendo su propia cultura, sus maneras propias de comportamiento, su perfil y con ello sus mitos, sus ritos, sus leyendas.

La Administración Pública está compuesta por muchas organizaciones que son un constructo de todos los factores que las influyen. No es un todo homogéneo ni monolítico, aceptarlo sería caer en una visión netamente formalista que ha demostrado su insuficiencia para comprender los fenómenos que enfrenta la misma.

En ese sentido los estudios organizacionales, cuyo propósito es comprender el fenómeno desde una perspectiva integral que vaya más allá de los aspectos formales, se presentan como la alternativa más viable para empezar a tratar de comprender el fenómeno central de la Administración Pública como lo es su burocracia. La razón es que los estudios organizacionales, dada su multidisciplinariedad, cuentan con un soporte metodológico que permite una aproximación más cercana a la realidad de la administración pública y en consecuencia a su comprensión.

## **D. El comportamiento burocrático. Una aproximación crítica.**

Al analizar el problema se plantea la siguiente pregunta ¿cómo es la burocracia mexicana?, ¿cuál es la cultura que la define?, ¿existen diferencias entre el comportamiento de un aparato burocrático de región a región?, ¿cuáles son los elementos distintivos de cada uno de ellos?

Todos estos cuestionamientos a la fecha no tienen respuesta pues la mayoría de los estudios que se realizan se reducen a las comparaciones formales de las normas o de las estructuras orgánicas definidas por una multiplicidad de criterios o normas.

La burocracia es una y muchas organizaciones al mismo tiempo con actores que “están insertos en una dinámica organizacional con estructuras de acción en constante negociación. Actúan sobre patrones relacionales de poder cuya lógica principal no está únicamente en las camarillas políticas sino en la posiciones organizacionales que se dominan y en las reglas e interpretaciones que los espacios organizacionales defienden” (Arellano, 2007:11)

La burocracia pública es un fenómeno poco conocido en México o más bien poco estudiado. Sin embargo es útil, para tener como marco de referencia, hacer una reflexión sobre como se venido construyendo la visión de la burocracia a la luz de diversos autores.

## **Burocracia.**

Sin duda que al estudiar a las organizaciones y particularmente a la burocracia es fundamental hacer referencia al pensamiento de Carlos Marx y Max Weber quienes a través de sus trabajos aportan elementos para comprender los fenómenos de dominación, de sumisión o de conflicto en las mismas.

La visión de Marx en torno al fenómeno burocrático en particular es interesante a partir del concepto de alineación, que no es otra cosa que el proceso por el cual las fuerzas sociales escapan al control del hombre y alcanzan una existencia independiente hasta volverse contra él.

Siguiendo la línea de pensamiento de Marx, Nicos P. Mouzelis (1991:16), señala que la "alienación se encuentra también en las relaciones interburocráticas. La burocracia no sólo oculta su verdadera naturaleza a los no burócratas sino que la oculta también ante sí misma. El burócrata no se preocupa por el carácter opresivo y parasitario de su tarea. Por el contrario piensa que es indispensable al interés general, y esta auto ilusión se consolida en el interior de la burocracia por medio de una jerarquía y disciplina estrictas y la veneración del burócrata a la autoridad (otra forma de alineación)" Aunado a esto, la visión de Marx también toca al individuo en particular. El burócrata se caracteriza por su falta de imaginación, por asumir cualquier tipo de responsabilidad y por extender sus funciones y dominación para ampliar sus prerrogativas en una lucha

por la promoción y por un apego infantil a símbolos triviales, defensa del status y el prestigio.

Por otra parte, como bien señala Mouzelis (1991:21) las ideas de Weber sobre la burocracia debemos situarlas en el contexto más general de su teoría de la dominación. Su comprensión es fundamental para nuestro objeto de estudio.

Para este autor el poder significa la posibilidad de imponer la voluntad de una persona sobre el comportamiento de las otras.

Weber introduce un concepto muy interesante al definir un tipo especial de relaciones al que el llama de dominación que designa "la relación de poder en la que el gobernante, la persona que impone su voluntad a las otras, cree que tiene derecho al ejercicio del poder, y el gobernado considera que su deber es obedecer las órdenes de aquél".

Esta relación se basa en creencias que legitiman el ejercicio de la dominación y la estabilidad del sistema en general. Una de ellas, y es la que nos interesa, es la que tiene el burócrata dentro de la estructura de las relaciones de poder en la que tiene un papel de dominado y en la que juega un papel activo en esa relación que se ha denominado de sumisión.

Weber distingue tres tipos de dominación: la carismática que deriva de las cualidades personales de quien domina sea por su capacidad o por sus proezas; la tradicional que procede de la creencia en el acierto o idoneidad tradicional de hacer las cosas y sus ordenes son

tradicionales y arbitrarias; y finalmente, la legal, en la que existe la creencia de que la ley, de la que deriva la autoridad, es el principio en la que se sustenta.

Para comprender la sumisión, a la luz de las ideas de weberianas, es importante considerar los elementos que derivan de las concepciones de la dominación tradicional y de la legal.

En efecto, las culturas tienen siempre tradiciones, derivadas de los comportamientos sociales reiterados. Por ello, existen en las sociedades una manera de entender la dominación y la manera en que se somete un individuo a otro. Una de ellas, la más tradicional, es la que se refiere a la dominación patrimonial en la que los funcionarios de la organización se convierten en servidores personales de quien ejerce la dominación que corresponde a patrones culturales heredados y muchas veces inconscientes, pero que se encuentran en la base de un comportamiento social que permite explicar a la sumisión.

Esta situación se ve reforzada por la dominación legal que le da fuerza y sentido dentro de una estructura burocrática en la que se refuerza el papel del superior y que va obligando y determinando la actitud del sumiso para permanecer dentro de la estructura burocrática.

Esta actitud se traduce en que el burócrata limite su espontaneidad y libertad personales dentro de su actividad y esté sujeto a la voluntad de quien domina en la estructura burocrática con el propósito de

mantenerse dentro de la misma sea por razones económicas, de prestigio o profesionales.

Notablemente las reflexiones de Weber en torno a la burocracia dan un margen de comprensión para entender múltiples fenómenos de la misma en la sociedad moderna. Sus aportaciones determinaron mucho del pensamiento posterior en la materia.

El análisis clásico de la burocracia lo realizó Max Weber como estructura social formal, racionalmente organizada que implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización.

Weber caracteriza a la burocracia, entre otros por los siguientes aspectos: existe una división de actividades, deberes inherentes al empleo, sistema de controles y sanciones, asignación de papeles con base en aptitudes técnicas, experiencia, carácter general de las reglas, designación por un superior, tendencia vitalicia, no existencia de elementos perturbadores.

Del análisis de Weber, como señalara posteriormente Merton, se destacan los logros y las funciones positivas de la organización burocrática y se olvidan casi por completo los esfuerzos y las tensiones internas de esas estructuras.

## **La disciplina**

Señala Merton (1992:278-279) también que “la estructura burocrática ejerce una presión constante sobre el funcionario para que sea “metódico, prudente, disciplinado” (Merton: 278) y para que funcione debe alcanzar una extraordinaria conformidad con las normas por ello la importancia fundamental de la disciplina que “sólo puede ser eficaz si las normas ideales son reforzadas por sentimientos vigorosos que impongan al individuo la devoción a sus deberes, un agudo sentido de la limitación de su autoridad y competencia, y la ejecución metódica de actividades rutinarias.”

Según Merton (1992:280) las fuentes estructurales de la superconformidad dentro de la estructura burocrática son:

- a. Una burocracia eficaz exige seguridad en las relaciones y una estricta observancia de las reglas.
- b. Esta observancia de las reglas lleva a hacerlas absolutas; ya no se consideran relativas a un conjunto de propósitos;
- c. Esto impide la rápida adaptación en circunstancias especiales, no claramente previstas, para quienes redactaron las reglas generales;
- d. Así, los mismos elementos que conducen a la eficacia en general producen ineficacia en casos específicos.

“La vida oficial del burócrata está planeada para él como una carrera graduada, a través de los dispositivos organizacionales de ascenso por antigüedad, pensiones, aumento de sueldo, etc., todo lo cual esta

destinado a ofrecer incentivos para la acción disciplinada y la conformidad con las reglamentaciones oficiales” (Merton,1992:281).

Por ello, el funcionario o el burócrata se alinea en esa perspectiva y sus acciones y sentimientos van siempre en el sentido de permanencia-ascenso y con ello el súper-interés, como afirma Merton, de apego a las reglas sino también el súper-interés de apego al jefe. Así aumenta la importancia simbólica de los medios utilizados por los subordinados.

Las reflexiones de este autor permiten comprender y acercarnos a la realidad del burócrata mexicana. Pues son las expectativas y los intereses particulares del sujeto los que determinan su conducta y sus acciones que van más allá de las cuestiones institucionales.

Por ello, muchas veces los intentos de modernización de la Administración Pública mexicana no obtienen los resultados esperados pues el actor burocrático se encuentra más ligado a su interés particular y a su vinculación con el superior jerárquico que con las cuestiones estrictamente institucionales o relacionadas con los objetivos propios de una organización burocrática.

Por ello, ante cualquier intento de modernización de la administración Pública, los intereses particulares del burócrata y las relaciones de dominación existentes dentro de una estructura administrativa no son considerados y generan, sin embargo, una dinámica particular que va mas allá de los propósitos político-administrativos de una dependencia.

Por otra parte, la burocracia tiene, adicionalmente, un gran peso social, pues muchas de las pautas de comportamiento se transfieren al resto de la sociedad.

Ante esta situación la burocracia mexicana ha ido generando una serie de valores, de conductas, de ritos, de leyendas, de relaciones y distancias frente al poder que le son propias y muy particulares y que van definiendo una cultura, una manera de ser hasta hoy en día desconocida.

La percepción general del burócrata, sin embargo, es percibida desde afuera como negativa por la manera en la que esta se relaciona con el resto de la sociedad.

Después de haber hecho un repaso por algunas de las principales posturas en torno a la burocracia es importante señalar, como quedo dicho en líneas anteriores que la burocracia en México es un fenómeno poco estudiado al debe prestársele atención a través del instrumental conceptual y metodológico que proporcionan los estudios organizacionales.

## **Capítulo II**

### **De la sumisión.**

## A. Una reflexión sobre el poder

Sancho Panza durante su aventura en la Isla de Bavaria (Quijote, segunda parte. Capítulo XLII) habla del poder. El Duque le dice: "Si una vez lo probáis, Sancho, comeros las manos tras el gobierno, porque ser dulcísimo cosa el mandar y ser obedecido". Esta imagen, de la obra más importante de la literatura española refleja en unas pocas líneas la naturaleza del poder y sus relaciones.

En primer término el poder, el ejercicio de la autoridad produce placer y goce en quien la ejerce. Quien manda, ordena sobre quien obedece. La autoridad no tiene duda: es de arriba hacia abajo. La relación se sintetiza en dos verbos: mandar y obedecer.

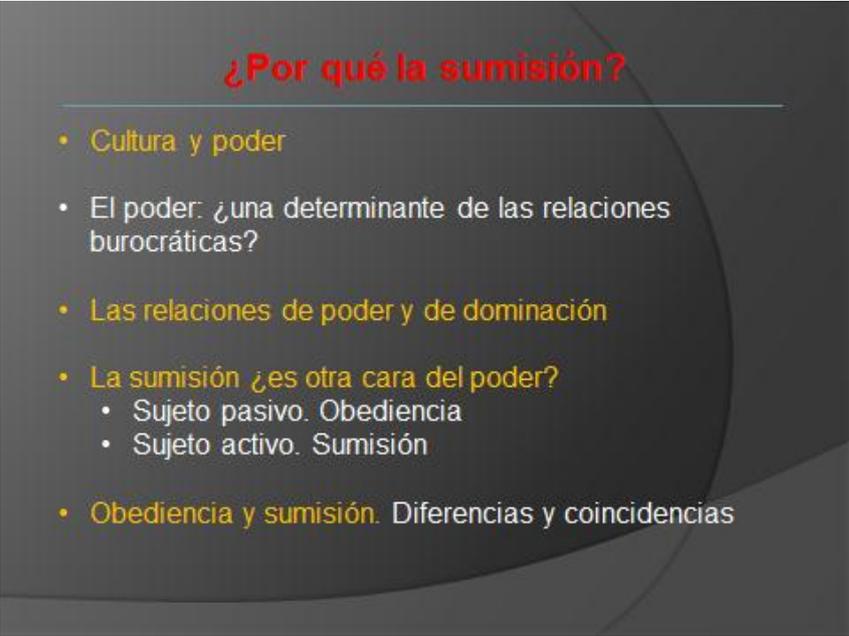
Esta visión del poder en el Quijote contrasta con la que podemos observar en El Principito de Saint-Exupery. En la visita a uno de los mundos en donde vivía un rey que no toleraba la desobediencia y pretendía que su autoridad fuera respetada. Era un monarca absoluto, pero, como era muy bueno, daba siempre órdenes razonables. "Si yo ordeno, dice normalmente, si yo ordeno a un general que se convierta en un pez y el general no me obedece entonces no será el error del general. Será mi error", y continua cuando tímidamente El Principito le pregunta:

- "¿Puedo sentarme?"
- Te ordeno que te sientes, le respondió el rey quien majestuosamente recoge su capa".

El rey así era obedecido y el súbdito acataba. Deseo, poder y obediencia se sintetizaban.

Dos concepciones del poder que son muestra de que la visión y el uso del mismo puede variar de una cultura a otra, o bien que las culturas tienen una manera diferente de entender su ejercicio.

El poder ha sido un concepto siempre debatible y muchas de las veces poco preciso. ¿Qué es el poder?, ¿cuáles son las características que lo determinan? ¿Tiene grados? ¿Es un fenómeno dado o es una construcción social que deriva de relaciones que se dan entre grupos o individuos en situaciones específicas?, ¿hay siempre una actitud pasiva del sujeto sobre quien se ejerce el poder o éste contribuye a reforzarlo?, ¿es lo mismo poder que autoridad o sumisión que obediencia?



**¿Por qué la sumisión?**

- **Cultura y poder**
- El poder: ¿una determinante de las relaciones burocráticas?
- **Las relaciones de poder y de dominación**
- **La sumisión ¿es otra cara del poder?**
  - Sujeto pasivo. Obediencia
  - Sujeto activo. Sumisión
- **Obediencia y sumisión. Diferencias y coincidencias**

Para el tema que nos ocupa, disertar sobre el poder o al menos hacer algunas consideraciones es fundamental para entender al fenómeno de la sumisión, un aspecto poco abordado por los estudiosos de la administración.

El poder ha sido tradicionalmente un concepto de las ciencias sociales o de la política y es visto como determinante de procesos sociales amplios.

Sin embargo, a pesar de su gran importancia, a pesar de ser un concepto muy extendido, se ha estudiado poco dentro de la administración pública y las implicaciones que tiene en el funcionamiento y en las relaciones de la burocracia.

Es importante señalar que en las relaciones sociales, en mayor o menor grado se presenta este fenómeno. En casi todas las organizaciones a las que el hombre, como sujeto, se va incorporando, está presente una relación de poder sea como *posibilidad* o como un *hecho*. Desde la familia, en la estructura que conocemos actualmente, hasta la organización más compleja el fenómeno está presente. Se observa relación de poder en entre el padre y el hijo, en el profesor y el alumno, entre la esposa y el esposo; entre el jefe y el subordinado; entre el cura y el feligrés.

¿Cuáles son las características que adquiere?, ¿cómo se manifiesta? A esas preguntas a las que se trata de responder, así sea brevemente en estas páginas.

En primera instancia se debe decir que el estudio del poder es importante para entender la estructura y funcionamiento real de una organización.

Al definirse una estructura administrativa o burocrática no sólo se definen funciones o niveles jerárquicos, sino también, todo un sistema de relaciones sociales en las que destacan las del poder que, paulatinamente, se van ajustando con el tiempo. Las relaciones informales que se derivan de la actividad cotidiana de las organizaciones van definiendo el alcance, contenido y las fuentes que dan origen al poder y como este se manifiesta.

Cabe señalar que el poder generalmente ha sido estudiado desde una perspectiva *up-bottom*, es decir, desde quien lo ejerce y como lo ejerce y a través de que medios, pero los análisis *bottom-up*, que es lo que se pretende en este trabajo, son escasos o son mencionados sólo tangencialmente por quienes han abordado las relaciones de dominación.

En efecto es pertinente preguntarse si en cualquier organización se dan relaciones de dominación. La respuesta, sin duda, afirmativa. El problema consiste en definir en que grado y con que características se dan esas relaciones de dominación y cuales son las fuentes que le dan origen porque es en éstas en donde se van a definir la naturaleza y la tipología del poder lo que permite determinar las características del sujeto dominado y la manera y las formas en que éste se somete y el grado en el que participa en la conformación del mismo.

Foucault señala que "el poder no es una sustancia...es tan sólo un tipo particular de relaciones entre individuos" , de lo que se puede afirmar que el poder es una relación o un conjunto de interacciones que van definiendo la intensidad en una relación social.

El estudio del poder, el reflexionar sobre su naturaleza, alcances y sentido es básico para comprender a las organizaciones, sobre todo a las organizaciones públicas en donde este fenómeno se manifiesta de manera cotidiana y en todos los niveles.

Cabe hacer aquí una aclaración que se considera pertinente. ¿Cuál es la diferencia entre la dominación, el poder y la autoridad?

En primera instancia se puede decir que la dominación es el concepto genérico bajo el que se enmarca el poder que puede manifestarse cuando la autoridad, derivada de la división del trabajo, entra en conflicto. Los tres conceptos se integran dentro de un sistema de relaciones que se pueden extender de individuo a individuo o de organización a organización. Esto es, el poder no se da en el vacío, se da en una relación social concreta.

El poder tiene, mas allá de la fuente que le da origen, muchos significados para quien lo ejerce. El poder, sin importar el nivel jerárquico en el que se manifiesta, produce placer y genera hechos simbólicos que lo van reforzando en la percepción no sólo de quien lo ejerce sino sobre quienes se ejerce.

Dice Foucault, "el poder, si se lo mira de cerca, no es algo que se divide entre los que lo ostentan y los que no lo tienen y lo sufren. El

poder es y debe ser analizado como algo que circula y funciona-por así decir-en cadena. Nunca está localizado aquí o allí, nunca está en las manos de alguien. Nunca es una propiedad, como una riqueza o un bien" (en Marina, 2008: 16)

Por otra parte otros autores, como Steven Lukes en su obra "El poder, un enfoque radical" (2007), sostiene que el poder es como la realización de un propósito a pesar de las resistencias; en términos de Bertrand Russell "el poder es producir los efectos deseados". Es decir, deseo y poder se relaciona para definir la intensidad de la dominación en una relación social.

En este sentido, y siguiendo a Alain Tourain sobre la importancia del sujeto en la sociedad actual, el poder, como la cultura, se ha ido enfatizando cada vez mas en la individualidad, es decir cada vez se va convirtiendo el uso del poder, dentro de las organizaciones, en un disfrute personal de quien la ejerce mas que un ejercicio en función de los objetivos de la institución pues va acompañado de símbolos que dan prestigio a quien la ejerce no sólo frente a sus subordinados sino frente a otros miembros de la sociedad.

Una sociedad caracterizada por el individualismo hace que se multipliquen los espacios del poder dentro de las organizaciones que se refuerza por el simbolismo del que esta rodeado. Es decir una afirmación del poder del yo. De ahí su atracción.

En ese sentido Bertrand de Jouvenel dice que "en toda condición y posición social, el hombre se siente mas hombre cuando se impone a

los demás y los convierte en instrumentos de su voluntad, medios para alcanzar los grandes fines cuya visión le embriaga. Dirigir un pueblo, ¡qué dilatación del yo! Sólo la dicha efímera que nos proporciona la docilidad de nuestros miembros tras una larga enfermedad puede hacernos sospechar la felicidad incomparable de irradiar a diario los propios impulsos en un cuerpo inmenso, haciendo que se muevan a lo lejos millones de miembros desconocidos” (en Marina, 2008: 20)

En ese sentido el poder es una forma de reconocimiento social, una forma de afirmación del sujeto.

José Antonio Marina (2008:12), nos dice que “desde dentro, el poder se vive como conciencia de dominio, como percepción de la propia potencia. Es la capacidad de hacer real lo posible”, a través de utilizar a otras personas para el cumplimiento de metas sean institucionales o personales. Puntualiza que el poder es “la capacidad de realizar algo, la facultad de convertir en acto una posibilidad. Es pues una acción realizadora” (Marina, 2008:27)

Por su parte Anthony Giddens dice que el poder es “la capacidad inherente a la acción humana”, es decir una acción volitiva expresada por parte de un actor sobre otro sujeto. El mismo autor completa esta idea al afirmar que el “poder es el control ejercido sobre la actividad de otro mediante la utilización estratégica de recursos”.

En ese sentido y siguiendo el razonamiento anterior el poder puede encontrarse no solo en una relación de superior a inferior sino

también en una relación del inferior hacia el superior. Es decir que el subordinado a través de la utilización estratégica de recursos con los que cuenta y los intereses particulares que lo motiven puede ejercer o manifestar acciones de poder frente a un superior jerárquico.

De ello se infiere que la relación de poder no es exclusiva de los niveles jerárquicos superiores sobre los inferiores sino que puede manifestarse en otros sentidos bajo condiciones particulares.

Por su parte, Weber dice que el poder "significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda la resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad".

## ¿Las preguntas?

- ¿Cómo se manifiesta la sumisión en la burocracia mexicana?
- ¿Cuáles son los factores que la hacen posible?
- ¿Cómo afecta al logro de los objetivos institucionales?



Robert Dahl dice que "es la relación entre dos actores, en la que un actor induce a otro a actuar de modo diferente a como de otra manera actuaría".

Por su parte C. Wright Mills dice que "el problema del poder consiste en determinar quiénes intervienen en las decisiones en una comunidad" y agregaría y como lo hacen.

En todas estas concepciones se considera al poder desde arriba como si el sujeto dominado siempre estuviera pasivo y dispuesto a obedecer. Esto en la realidad no es así, los sujetos en una relación de dominación juegan de una u otra manera un papel activo tanto de quien domina como de quien es dominado. La sumisión es el acto activo de quien acepta obedecer y es subordinado.

### **De la servidumbre.**

¿Es la servidumbre la otra cara del poder? ¿Cómo determinar cual es papel que desarrolla el sujeto dominado, dependiente o subordinado en la posibilidad de la realización del poder y del mando?

Cabría hacerse la pregunta de un sujeto objeto de dominación planteada de esta manera ¿qué es lo que en mí le permite tener poder sobre mí? o ¿en qué soy cómplice de su poder y como lo refuerzo?

La legitimación del poder significa el justificar la obediencia. Esta justificación puede ser obtenida de dos maneras. Una a través de la fuerza o bien de la norma que se presentan como fuentes del poder;

y la segunda, que es por medio de la legitimidad que le otorga quien se somete al mismo, en este caso el sumiso quien tiene un papel activo.

El poder tiene otra cara: la sumisión.

Tiene el poder quien puede introducir orden en un caos o en una situación disfuncional. Por eso el sumiso lo es para que el poder lo proteja del caos, de la incertidumbre, de la angustia individual e institucional que le provoca el no saberse dirigido.

¿Por qué obedecen los hombres?, ¿qué es lo que hace que se sometan a la autoridad de uno o varios individuos?, ¿Es un fenómeno natural, es decir, consustancial a cualquier relación social predeterminada al individuo o es producto de tradiciones o mitos culturales?

## El marco teórico

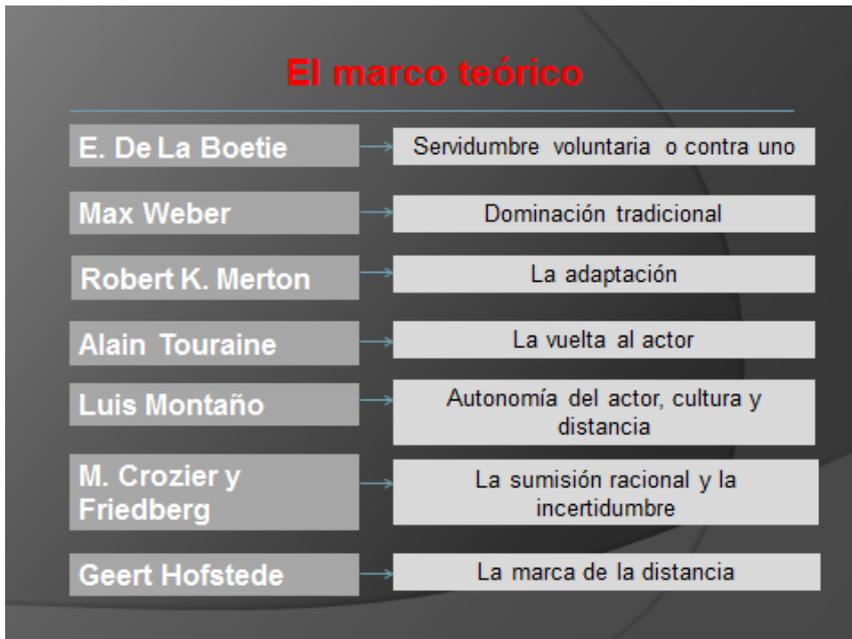
---

### **General:**

Touraine, Montañó, La Boétie y Weber

### **Particular:**

Crozier, Friedberg, Merton y Hofstede



## **B. La sumisión y el poder. ¿Dos caras de una misma moneda?**

En la sumisión, el sumiso pone en juego todas las hipocresías posibles y eso puede ser invisible o imperceptible para el dominador.

El dominador confunde la autoridad que le da el puesto con su apetito privado de poder aunque sea mínimo, es decir, el poder de sentirse dominador y de reforzar el sentimiento de servidumbre hacia él.

En ocasiones la fuerza destructiva de una estructura de dominación puede corromper a la vida social y también el funcionamiento de una organización en el largo plazo.

Es importante reflexionar sobre este punto. ¿Puede, efectivamente una relación de dominación afectar el funcionamiento de una organización? En una primera aproximación se puede responder en

sentido positivo. En efecto, una relación de dominación puede limitar los márgenes de libertad que un sujeto puede tener para lograr no solo objetivos o propósitos individuales sino todos aquellos vinculados con el desarrollo de una organización.

La dominación es siempre una traducción de cierta tiranía dentro de la organización y está siempre presente en las organizaciones públicas en donde los márgenes de libertad son muy estrechos para ampliar el campo de acción del sujeto burocrático y que depende, muchas veces, de las características personales de quien domina y de las condiciones materiales en que se desarrolla la relación de dominación.

La relación de dominación en una estructura social, no es fenómeno aislado ni personal. En el caso de las organizaciones públicas es manifiesta y muchos factores, la fomentan.

La sumisión se refuerza por una actitud complaciente de los subordinados dentro de la organización. Por un lado la actitud servil de unos con la actitud complaciente de otros que refuerza la actitud de quien domina.

El servil, el sujeto de la sumisión la construye el mismo con su actitud, su lenguaje, los símbolos que construye.

En la relación, el sumiso está enajenado por el hábito de hacerlo, por las expresiones de su entorno, por sus miedos, por la falta de dignidad en el trabajo que se pierde frente a la autoridad del jefe o

por el encantamiento que se ha hecho en el imaginario de quien detenta la autoridad en una primera instancia formal.

Reflexionar sobre el tema de la sumisión significa revisar cual ha sido la manera en que distintos autores, a lo largo del tiempo, la han abordado. No ha sido una tarea fácil de identificar, dentro de obras muy extensas, la parte que distintos pensadores han dedicado al fenómeno de la sumisión que, como se ha dicho, forma parte de la relación de dominación pero siempre desde la perspectiva del que domina y menospreciando la participación activa del sujeto que es dominado.

## **C. Reflexiones teóricas sobre la sumisión**

### **a. Etienne de La Boétie o la servidumbre voluntaria**

Etienne de La Boétie es autor francés de una obra fundamental para comprender el fenómeno de la sumisión a nivel colectivo: *Le Discours de la Servitude volontaire ou Contr'un*, en la que cuestiona la legitimidad de toda autoridad sobre una población y trata de analizar las razones de la sumisión de ésta.

Esta pequeña obra, escrita cuando el autor, formado en el mundo del derecho, tenía dieciocho años, despertó el interés de Montaigne quien lo elogio, por la claridad de su pensamiento.

El *Discours de la servitude volontaire* es, como todas las obras del siglo XVI, un río de oratoria en la que, como diría Pierre Mesnard, se

buscan los efectos de las palabras bellas y bien puestas. En ella denuncia como lo había hecho Maquiavelo, frente a los desordenes de Italia o Tomas Moro, las miserias de Inglaterra, los males en los que caen los pueblos. Así trata de explicar la servidumbre de los pueblos sea "por las tendencias de la naturaleza humana como por el papel nefasto de los tiranos y de sus cómplices" (La Boetie, 1983:77).

En el inicio de su obra, afirma que "en esencia, es una desgracia extrema estar sujeto a un maestro (*maître*), del cual nunca se puede asegurar que sea bueno porque siempre tiene el poder de ser malo cuando él quiera; y tener muchos maestros se es tantas veces desgraciado como maestros se tengan" (1983:131)

A lo largo de su discurso trata de explicar como es que un pueblo entero prefiere vivir bajo el yugo de la tiranía de un solo hombre aceptando el padecerlo que contradiciéndolo. Traslada el problema a un planteamiento psicológico y lo atribuye a un problema de la condición humana que esta en contra la propia naturaleza del hombre.

Y afirma que más que el miedo a la sanción es el hábito de servidumbre que el pueblo tiene lo que explica que el maestro, el dominador, perdure.

Sostiene Simona Goyard-Fabre que el *Discours* "se presenta, primero como un ensayo de sicología política que se liga con el estudio de la naturaleza humana y a las causas de la servidumbre de la misma que caracterizan a la condición humana" (en La Boétie, 1983:79).

Trata de resolver el problema misterioso de la naturaleza humana del por qué millones de hombres sirven miserablemente y encantados a un solo hombre en una actitud inhumana y salvaje. Tal vez los hombres se dejan embaucar por los cuidados o las promesas de aquellos héroes gloriosos, el prestigio de un jefe carismático, o por el más fuerte o el más hábil.

No en vano, se ha considerado a este autor como el precursor intelectual del anarquismo o de la resistencia civil, que no son otra cosa que la reacción de una sociedad dominada frente a quien lo domina.

Sin embargo, la reflexión del autor no sólo se centra en analizar a la dominación desde la perspectiva del dominador, sino que trata de explicar porque aquellos que obedecen lo hacen y cuales son las razones que están en el origen de este comportamiento.

El título de la obra es, en sí mismo, ilustrativo: la servidumbre voluntaria o el contra uno, es decir, que el fenómeno de la sumisión o la actitud del sumiso, es una acción activa y no pasiva del sujeto, afecta a aquel mismo quien la provoca. Porque muchas veces, y siguiendo el pensamiento del autor, se piensa que la servidumbre es forzada cuando en realidad es voluntaria.

¿Por qué obedecemos?, es la gran cuestión que se plantea en el texto en el que también reconoce que quien esta en una situación de servidumbre voluntaria tiene algo que ganar o de que beneficiarse al

igual que lo hace el tirano de la servidumbre de los otros. El primero con su actitud legítima al dominador.

¿Es la servidumbre un mal necesario, es un vicio, es una costumbre? Servir y obedecer se manifiestan como dos conceptos que se deben diferenciar y en los que cambian la relación entre los actores que participan. Muchas veces se sirve por cobardía o por falta de coraje y eso parece caracterizar a muchas de las culturas.

Se plantea la cuestión de cómo los hombres, en la servidumbre, pueden abandonar su dignidad, renunciar a su inteligencia como un vicio que se encuentra en todas partes.

En el fondo de su análisis, La Boétie esboza el problema de la libertad y se plantea si ésta deriva de la misma razón. Si la naturaleza del hombre es razonable la libertad implica para cada uno la autonomía y el reconocimiento mutuo y recíproco del otro en la interdependencia y nunca en la dependencia.

Para él, el fenómeno es también una reflexión moral en donde la imagen de un hombre que se somete a un yugo sin reaccionar deja transparentar una concepción moral y axiológica impregnada de estoicismo. "La docilidad aterradora de los sujetos es una perversión, un fracaso que La Boétie considera como la vergüenza del hombre porque significa un colapso de valores a los que la humanidad tiene vocación de dar vida" (Simone Goyard-Fabre en La Boétie, 1983: 90) Señala algunas razones por las que los hombres sirven voluntariamente. La primera es de aquellos que nunca han conocido

la libertad y que están acostumbrados al sometimiento desde su origen y aceptan las cosas porque así son desde el primer momento en que tuvieron conocimiento. La segunda, es que los sumisos no tienen el coraje para luchar y tampoco tienen el ánimo de ganar y se contentan con el pan y circo que les da el dominador. Y, finalmente, la tercera que, de alguna manera desvela el motivo y el secreto de la dominación que es que el dominador tiene un grupo a quien domina y este tiene a otro grupo a quien domina y así sucesivamente.

La relación que hace entre servidumbre y libertad es fundamental. Sostiene quien está más cerca del dominador pierde mas su libertad y quien esta más lejos la recupera. En ese sentido afirma: "está dispuesto a no servir más y entonces te verás libre".

La Boetie es un hombre preocupado por la naturaleza y la condición humanas de las que nunca se desprende en sus análisis y referencias. Finalmente señala que "la primera razón de la servidumbre voluntaria es el habito de hacerlo".

¿Por qué es importante haber analizado, aún sea brevemente, el pensamiento de este autor? La respuesta puede ser obtenida desde muchas perspectivas, pero para el caso que nos ocupa, el de la sumisión dentro de la burocracia mexicana, las reflexiones de La Boétie hechas para un conglomerado social se pueden transferir, en varios sentidos, al comportamiento de un actor social específico o de un sujeto que tenga una relación de dominación y que busca mantenerla aún en detrimento de su libertad en la que confluyen

diversos intereses que van desde el hábito de la servidumbre que puede ser asumido por el hábito o la costumbre o por una manera de ser de los miembros de una sociedad o de una organización.

### **b. Weber<sup>2</sup> o la sumisión como reforzamiento de una dominación tradicional.**

Sin duda Max Weber, para las ciencias sociales modernas, es un referente necesario para comprender los fenómenos ligados con la dominación, el poder y la sumisión.

Weber dice, en un primer análisis, que el poder significa "la probabilidad de imponer a otro, dentro de una relación social, la propia voluntad aun contra la resistencia de aquel".

Por otra parte, entiende por dominación "la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado contenido entre personas dadas" (Weber, 1981:43)

Señala que la dominación es la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). No es por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer "poder" o "influjo" sobre otros hombres. En el caso concreto esta dominación (autoridad), en el sentido indicado, puede descansar en los más diversos motivos.

Las diferencia entre estos dos conceptos, poder y dominación, están contenidas en las propias definiciones que da el autor. En primera

---

<sup>2</sup> **Max Weber** (Erfurt, 21 de abril de 1864 – Múnich, 14 de junio de 1920). Filósofo, economista, jurista, historiador, politólogo y sociólogo alemán, uno de los fundadores del estudio moderno, antipositivista, de la sociología y la administración pública. Su obra más reconocida es el ensayo *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*.

instancia Weber considera a ambas como probabilidades, es decir, como una posibilidad de que suceda. Mientras la primera habla de una imposición de la voluntad sobre un sujeto sin importar el origen de donde viene el poder; la segunda especifica el encontrar obediencia, es decir, se requiere de un determinado mínimo de *voluntad* de obediencia, o sea de interés, (externo o interno) en obedecer, que es esencial en toda relación auténtica de autoridad (Weber,1981:170).

La dominación es un poder matizado pues espera encontrar la obediencia del sujeto de la dominación en donde éste juega un papel mas activo frente al dominador. Nos dice Weber "el concepto de poder es sociológicamente amorfo" por ello considera el concepto de dominación como mas preciso como la probabilidad de que un mandato sea obedecido.

En el mismo sentido agrega el concepto de disciplina, muy relacionado con la dominación, a la que define como "la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actitudes arraigadas, sea pronta, simple y automática". Es decir que la disciplina esta íntimamente relacionada con la tradición o la costumbre y la considera como una "obediencia habitual"...sin resistencia alguna. Considera a la disciplina en dos aspectos como la obligada (la militar) y la voluntaria (la de un taller).

Desde el punto de vista weberiano la sumisión es la otra cara de la dominación. Dice que la "dominación puede descansar en los mas diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconciente hasta los que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines" (Weber, 1981:170).

Señala mas adelante que la dominación puede estar basada en

- a. Motivos puramente materiales y racionales con arreglo a fines y nos dice que esta es una relación relativamente frágil.
- b. En la costumbre como actitud cotidiana en la que también dominan intereses materiales o utilitarios.
- c. La creencia en la legitimidad.

De los conceptos vertidos en la obra de Weber debe señalarse que, aunque de manera incompleta y poco precisa, apunta a la otra cara de la dominación, como lo es la sumisión.

De estos conceptos podemos decir que para Weber la sumisión descansa en un papel activo de aquel sobre quien se ejerce la dominación que va desde la reproducción de conductas aprendidas hasta procesos racionales derivados de la acción del sujeto dominado quien la adopta de acuerdo a determinados fines, es decir, una sumisión consiente frente a la dominación o ejercicio de autoridad. Es decir en ella interviene la voluntad del sujeto dominado o dicho de otra manera es la obediencia consiente por voluntad del sujeto a la autoridad en la que al menos puede haber un interés.

Considera a la dominación como la “sumisión a una autoridad” (Weber, 1981:171) en donde la obediencia juega un papel central ya que “ni con mucho ocurre que la obediencia a una dominación esté orientada primariamente” (ni siquiera siempre) por la creencia en su legitimidad. La adhesión puede fingirse por individuos y grupos enteros por razones de oportunidad, practicarse efectivamente por causa de intereses materiales propios o aceptarse como algo irremediable en virtud de debilidades individuales y de desvalimiento”.

### **c. Robert K. Merton<sup>3</sup> o la sumisión como adaptación.**

Robert K. Merton, sociólogo norteamericano, es uno de los padres de la escuela estructural funcionalista dentro de la sociología.

Crítico profundo desde el interior de la perspectiva funcionalista, sostenía que era ilusorio pretender elaborar una gran teoría sociológica capaz de dar cuenta del fenómeno social en todas sus manifestaciones. Proponía el construir teorías de rango medio apropiadas para acumular conocimientos empíricamente validados y específicos de lo social antes de develar, en una gran teoría el fenómeno de lo social.

Para él, la sociedad es un sistema constituido por estructuras que se prolongan en el tiempo que son interdependientes y, aunque pueden

---

<sup>3</sup> **Robert K Merton** (Filadelfia, 4 de julio de 1910 - Nueva York, 23 de febrero de 2003) fue un sociólogo estadounidense. Es el padre del Premio Nobel de Economía Robert C. Merton. Autor de *El análisis estructural en la Sociología* (1975).

cambiar mantienen siempre un equilibrio. El estudio de la obra de Merton permite comprender que el uso de medios institucionalmente no permitidos para alcanzar una meta culturalmente valorada está en el origen de las pautas de conducta que van conformando una cultura o comportamiento de una organización.

Para el caso de la sumisión, ésta sería entonces, un fenómeno adherido a la cultura burocrática. Este tipo de comportamiento es un proceso observable en la conducta de los individuos, y que se hace más notable en aquellos periodos en los que se espera la llegada de una nueva autoridad.

Por ello, es importante estudiar los fenómenos relativos a otros tipos importantes de reacción (ritualismo, retraimiento y rebelión) que en la teoría general de la estructura social y de la anomia\* no se limitan a la meta específica del éxito monetario y a las restricciones sociales del acceso a ella (Merton,1992:261), si no que existen otro tipo de motivaciones que el individuo busca dentro de la organización.

Muchas de las conductas, en términos de Merton, son desviaciones funcionales, es decir, acciones que permiten el desarrollo institucional "normal" mientras sólo se afecta la conducta del individuo de manera temporal mientras la situación de normalidad de su entorno encuentra nuevos equilibrios y los individuos se adaptan a la nuevas condiciones de la autoridad, con sus nuevas o tradicionales manifestaciones de poder, que van en consonancia con la autoridad

---

\* Anomia: se refiere a la falta de normas o incapacidad de la estructura social de proveer a los actores es necesario para lograr las metas de la sociedad.

que le da el puesto, es decir, la formal y las derivadas de la personalidad de quien detenta la autoridad.

Obviamente, y siguiendo a Merton (1992:261), en un grupo se pueden presentar diversas formas de reacción para adaptarse a nuevas formas de relación de autoridad y que pueden ir desde el ritualismo al retraimiento o la rebelión pero que marcarán en lo sucesivo la relación entre el jefe y los subordinados.

La adaptación es, por principio una cuestión interna, es decir, que corresponde sólo al individuo, de su circunstancia y del entorno en el que se desenvuelve así como las expectativas que se crea sea desde el punto de vista económico o de prestigio social. No sólo de trata de tipos de personalidad, que lo son, sino de tipos de **ejecución de papel** (Merton, 1992:265) en respuesta a situaciones socialmente estructuradas.

En una primera instancia cabe señalar que los individuos se enfrentan a situaciones socialmente estructuradas, o en proceso de reestructuración, lo que significa que deben responder a procesos medianamente definidos o inmersos en una cultura o patrones de comportamiento ya establecidos y que definen, desde un punto de vista formal, a la cultura burocrática.

Por otra parte, es importante señalar que los individuos situados dentro de una estructura social y que están particularmente expuestos a las presiones derivadas del sistema de relaciones de una organización presenten una conducta desviada y diferenciada de los

demás, es decir, que pueden realizar acciones que no están previstas dentro de las normas estructuradas de una organización.

Es observable, en cualquier tipo de organización, diversos fenómenos que explican, a la luz de lo establecido por Merton, la actitud de los individuos como un fenómeno de disfuncionalidad adaptativa como lo pueden ser el ritualismo, la prudencia, la moderación y la rebelión.

El ritualismo "es un tipo de reacción en el que se abandonan aspiraciones culturalmente definidas mientras se siguen acatando en forma casi compulsiva las normas institucionales" (Merton, 1992:264).

Continúa Merton (1992:264), "por ejemplo puede encontrarse sumisión excesiva entre los "virtuosos burocráticos", algunos de los cuales se someten de modo tan extremado precisamente porque están bajo la acción del sentimiento de culpa engendrado por la previa inconformidad con las reglas que les puede producir incertidumbre" ante la cual se reacciona con reglas de comportamiento propias de cada individuo.

En general, la conducta del burócrata responde a situaciones socialmente estructuradas, es decir, a comportamientos de una u otra manera previamente definidos en donde el ritualismo "es consecuencia no tanto de la superidentificación con las reglas y la habituación a las prácticas consagradas como de la falta de seguridad en las relaciones sociales importantes dentro de la organización" (Merton,1992:265).

En ese sentido y cuando la estructura de la situación no mitiga la ansiedad por la posición y por la capacidad de satisfacer las expectativas institucionalizadas, los individuos de esas organizaciones reaccionan con excesiva sumisión.

Las condiciones en que se realiza el ritualismo implican o la frustración repetida de objetivos fuertemente apetecidos o la experiencia constante de encontrarse con que la recompensa no es proporcional a la conformidad.

Lindell, citado por Merton, lo llama "el síndrome del ritualista social" en donde el sujeto "reacciona a una situación que aparece amenazadora y provoca desconfianza aferrándose todo lo mas estrechamente posible a las rutinas seguras y a las normas institucionales", lo que le permite reconstruir su estabilidad.

Otro fenómeno observable es el de la prudencia y moderación, que visto desde afuera, el sujeto parece moderado, prudente y modesto. Mediante la auto restricción voluntaria limita sus pretensiones y sus ambiciones, y renuncia a todos los placeres que implican riesgo o exposición. En esta etapa el individuo está bajo la influencia inhibitoria del miedo. Reacciona eludiendo profilácticamente la situación que se avecina. Introspectivamente, el sujeto todavía no tiene conciencia de sentir miedo. Por el contrario, mas bien se siente satisfecho de sí mismo y orgulloso porque se considera dotado de mayor perspicacia que los demás seres humanos" (Merton, 1992:266).

En el caso de uno de los entrevistados, por ejemplo, se observa una reacción ritualista a situaciones amenazadoras, es decir, es la reacción de un conformista compulsivo que a pesar de la situación adversa, la opinión de sus padres y sus antecedentes decide permanecer sorteando esta situación que se afirma por el temor a la pérdida del empleo que ha visto en sus amigos.

Su actitud es de una conformidad social adaptativa.

Por otra parte, Merton (1992:267-270) señala otro tipo de acciones del sujeto. El tipo retraidista que consiste en el abandono esencial tanto de los objetivos culturales estimados en otro tiempo como de las prácticas institucionalizadas dirigidas hacia esos objetivos. El retraimiento de manifiesta en nostalgia por el pasado e indiferencia por la presente. La pérdida de metas fundamentales para la vida deja al individuo en un vacío social, sin una dirección ni un sentido focales. Finalmente, la rebelión que "es el conflicto entre los valores culturalmente aceptados y las dificultades socialmente estructuradas para vivir de acuerdo con dichos valores el que ejerce presión hacia la conducta divergente y la destrucción del sistema normativo" (Merton:1992:271).

Estas características son, sin duda, un instrumento muy importante para comprender, dentro de una relación de dominación, las reacciones del sujeto dominado, subordinado o sumiso.

#### **d. Alain Touraine<sup>4</sup> o la sumisión como muerte del sujeto.**

La visión de la sociología de Alain Touraine (2002:9) permite privilegiar a la sociología del actor por encima de la sociología del sistema pues, en vez de explicar las conductas en función del lugar y de los intereses de los actores en el sistema, lo hace como actos de creación o de destrucción de la capacidad de acción autónoma de los actores.

El volver al sujeto, en las condiciones actuales de la sociedad, es mucho más relevante si se considera que la sociedad ha cambiado de manera sustancial.

Sostiene Touraine (2002:11) que la economía le ha arrebatado su papel central a la política; los mercados reemplazan cada vez mas a las ciudades; los marcos nacionales están acabando por debilitarse; antes se definían como trabajadores y ciudadanos ahora se defienden las mas diversas identidades culturales, sea edad, genero, creencias, etnias; hasta el bien y el mal como concepto social se ha transformado. Por ello "el actor es cada vez menos social, se rige cada vez mas por un ideal de sí mismo, aunque no existe mas que en el interior de situaciones sociales".

---

<sup>4</sup> **Alain Turaine** (Hermanville-sur-Mer, Calvados, 1925). Sociólogo francés. Es famoso por desarrollar el término sociedad post-industrial. Ha desarrollado el método accionista o «sociología de la acción», por la importancia que se da al proceso de trabajo. Es autor de *Sociología de la acción* (1965), *Las sociedades dependientes. Ensayos sobre América Latina* (1976), *Igualdad y diversidad* (1999).

Es decir, el sujeto se desarrolla en una sociedad en donde tiene mas espacio dentro de una situación social determinada. Se puede afirmar, siguiéndolo, que las organizaciones, en su conformación cultural y de comportamiento, son también el producto de la suma de actitudes individuales, hecho que permite comprender mejor el comportamiento de las organizaciones. Es decir el actor se convierte en sujeto para combinar la participación en la razón instrumental con la apelación a determinadas orientaciones culturales, personales o colectivas, a una lengua, a una memoria, siempre inseparables de una comunidad. Es la posibilidad de individuación de un sujeto que se presenta como la articulación entre lo privado y lo público. Dice "lo que esta permanentemente en juego en nuestra forma de sociedad es la creación o destrucción del sujeto" (2002:11).

En una nueva visión, una manera eficiente de aproximarse a la sociedad, Touraine sostiene que "hemos pasado de una concepción de la actividad centrada en los roles y las relaciones sociales a una concepción distinta, centrada en la afirmación de la vida personal", es decir, la del sujeto.

Por eso es importante replantear el estudio de las organizaciones y considerar, nuevamente, al sujeto como centro de las mismas sin excluir el contexto en el que se desenvuelve y las particularidades propias del mismo. Es decir, el sujeto como una resultante de su actuar individual con cierto grado de autonomía, frente a las reglas tradicionales de la organización, pero conformado por sus contextos

en los que se desenvuelve, es decir, su patrón cultural, las experiencias vividas y las influencias de los ambientes culturales en los que se desarrolla.

Los estudios cualitativos y cuantitativos deben considerar al actor en lo individual y como centro de la organización ya que ¿no son finalmente estas dos metodologías la suma de sujetos individuales en los que se busca un resultado colectivo final?

Siguiendo este orden de ideas la sumisión es una expresión del individuo en lo particular y que es reproducida de distintas maneras por otros sujetos de una organización. Por ello el estudio del sujeto y su individualidad dentro de la organización, adquiere importancia dadas las características de la sociedad actual.

La sumisión desde esta perspectiva significa una parte de destrucción del sujeto, de su autonomía, de su libertad, de su individualidad.

### **e. Michel Crozier<sup>5</sup> y Erhard Friedberg<sup>6</sup> o la sumisión racional**

El sociólogo francés Michel Crozier y Erhard Friedberg han hecho, sin duda, aportaciones fundamentales para comprender no sólo a las organizaciones y, en particular, al fenómeno burocrático sino sobre todo para entender que uno de los problemas esenciales de las

---

<sup>5</sup> **Michel Crozier** (Sainte-Menehould , Marne, 6 de noviembre de 1922) es un sociólogo francés. Fundador del Centro de Sociología de las Organizaciones (1961), profesor de las universidades de Harvard y París. Es autor de *El fenómeno burocrático* (1964) y *La sociedad bloqueada* (1970).

<sup>6</sup> **Erhard Friedberg** (Austria, 1942) Sociólogo francés. Es autor de *Le pouvoir et la règle* (1993), y ha dirigido el Centro de Sociología de las Organizaciones (2007). Es Director de la maestría en Políticas Públicas (MPA).

organizaciones son las relaciones de dependencia y de poder entre los actores más allá, incluso, del sentido de autoridad.

Su planteamiento original parte de una idea central. "¿En qué condiciones y a qué precio, en cuanto a restricciones, es posible la acción colectiva, es decir, la acción organizada de los hombres?" (Crozier,1990:13).

La respuesta a esto es que la acción es un constructo social, que se "basa en un mínimo de integración de los comportamientos de los individuos o de los grupos, en resumen, de los actores sociales involucrados, cada uno de los cuales persigue objetivos divergentes, incluso contradictorios" (Crozier,1990:18-19).

Estos procesos implican siempre relaciones de poder y de dependencia dentro de un contexto de incertidumbre que es el recurso fundamental en toda negociación.

La incertidumbre, para efectos de este estudio, está en la base de la sumisión. "Si hay incertidumbre, los actores capaces de controlarla la utilizarán en sus transacciones con los que dependen de ellos, pues lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas, es poder desde el de los actores: las relaciones de los actores- individuales y colectivos- entre ellos y con el problema que les atañe, se circunscriben, pues, en un campo desigual, estructura por relaciones de poder y de dependencia" (Crozier,1990:20).

En las relaciones de dependencia y poder se encuentran la razón profunda del comportamiento visible de los sujetos de la organización.

Sostienen que uno de los factores determinantes en estas relaciones lo es la incertidumbre, pues quien la controla tiene el poder y la puede manipular sea de manera afectiva o ideológica.

Por otra parte, frente esa incertidumbre del poder, existe una libertad restringida por parte del sujeto o del actor que le permite actuar dentro de la organización, cumpliendo los objetivos de la misma, pero también considerando sus estrategias propias.

La dependencia de quien ejerce el poder y la incertidumbre a la que se enfrenta sobre el que está sujeto a él es el espacio en el cual se desarrolla la sumisión como un acto de voluntad del actor quien cuenta con una estrategia propia y lo hace de una manera racional.

Es un actor calculador e interesado como lo señala Friedberg en su obra *Le Pouvoir et la Regle* (1997:220), "es, porque son humanos, afirma, que los actores/agentes son capaces de escoger, es decir, de una racionalidad y de un cálculo. Están dotados de lo que Crozier denomina "un instinto estratégico" lo que significa que sus conductas no se refieren sólo a sus acciones a su socialización pasada, sino igualmente a la percepción de que tienen oportunidades y restricciones en su contexto de acción....unos y otros tienen sus intereses respectivos más o menos en el largo plazo" .

Destaca una cuestión fundamental dentro de esta racionalidad y es que el hombre calculador y generoso, el interesado o desinteresado, el cínico o el moral no existen de manera separada "en la medida en que sus motivos utilitarios y los motivos morales se entremezclan siempre en la condiciones reales de acción.

En su obra *Le monde des employés de bureau* (1965), Crozier hace una serie de reflexiones en torno a la actitud del empleado del trabajo y del papel que juega el jefe dentro de una organización.

Sostiene que se identifican cuatro dimensiones en la actitud hacia el trabajo: satisfacción por el contenido de trabajo, satisfacción por pertenecer a una organización en particular, la satisfacción por el salario y el prestigio por el puesto ocupado. Todos estos factores en mayor o menor grado determinan la manera en que el empleado pueda definir una estrategia particular tanto en su relación con el jefe, con sus compañeros de trabajo, con la organización misma e incluso hacia el exterior.

Estos elementos son muy importantes a considerar pues permiten dimensionar el interés del empleado por mantenerse en su lugar de trabajo.

Por otra parte, al hacer referencia al papel de jefe dentro de la organización señala que "los jefes ocupan un lugar dentro del universo social del empleado" (1965:119) ya que su presencia es muy importante en el clima de trabajo. De él viene el regaño y la

felicitación, el impulso y la crítica, y el hecho de ser aceptado o rechazado.

El empleado muestra siempre una gran sensibilidad hacia la personalidad del jefe, pues sabe que de él depende su futuro y su estabilidad y la distancia que puede haber entre ambos determina la naturaleza de la relación. En muchos sentidos el jefe determina el espíritu del subordinado pues sus métodos, sus manías y hasta su tono de voz afectan la actitud del empleado quien en la mayoría de las condiciones actúa dentro de una estrategia individual más que colectiva.

En síntesis señala que el empleado siempre está condicionado por un sistema de jerarquías.

Las expectativas que se presentan en cada individuo dependen de "su ambiente familiar y sus aspiraciones sociales que modelan profundamente sus criterios de apreciación y la calidad de sus reacciones en el trabajo... así como el estatus social dentro o fuera de la (organización), o a través de ella, se influyen de manera complementaria" (Crozier, 1965:165).

## **f. Geert Hofstede<sup>7</sup> o la sumisión como marca de distancia.**

La sumisión está marcada por una relación entre quien detenta el poder, cualquiera que sea su naturaleza, y quien se somete a él en cualquiera de sus formas. La sumisión está ligada a la obediencia que se expresa en distintas modalidades de acuerdo a las características del entorno, de la personalidad de los individuos y también de los contextos culturales en los que se desenvuelve.

Una de los elementos que permiten comprender la relación entre quien se somete u obedece y el que manda lo es la distancia social entre ambos.

La distancia social es un concepto desarrollado en organizaciones actuales por Geert Hofstede pero su uso dentro del análisis de la cultura en las organizaciones puede "ser rastreado en sociólogos como Tarde (1890); Durkheim (1893) y Simmel (1908), o en algunos pioneros de la teoría de las organizaciones, como Roethlisberger y Dickson (1939)" (Montaño, Luis, en Rendón Cobián, 2007:135).

En ese sentido Tarde postula que hay cierta distancia entre las clases sociales en donde el inferior muestra una tendencia a imitar el comportamiento de sus superiores, lo que refuerza la legitimidad del mismo y puede determinar la naturaleza de la distancia.

---

<sup>7</sup> **Geert Hofstede** (Haarlem, 3 octubre, 1928,) antropólogo y escritor holandés en el campo de las relaciones entre culturas nacionales y entre culturas dentro de las organizaciones. Es autor de muchos libros, incluyendo *Consecuencias de la cultura* y *El software de la mente*.

En su análisis nos dice que cuando una clase inferior imita a una clase superior la distancia entre ambas tiende a disminuir (Montaño: 135). Este concepto debe ser analizado con cuidado pues no es necesariamente la imitación la que acorta la distancia entre el superior y el sujeto dependiente sino que por el contrario puede reforzar esa distancia o hacerla incluso mayor si se considera que entonces al asumir el papel de imitador, el sujeto dominado u obediente, tiende a reforzar, por si mismo, la distancia con su superior.

Por otra parte Durkheim establece una distinción entre división del trabajo y diferenciación. La primera es funcional y resulta de ella la solidaridad mientras que la segunda "proviene de la distancia entre grupos sociales y genera anomia y violencia".

La relación entre quien detenta el poder y sobre quien se ejerce es, en términos de Simmel, un intento de reconciliación permanente entre los intereses del sumiso y de quien lo domina.

La distancia social entre los individuos no es siempre la misma entre los distintos miembros de una organización y quienes detentan la autoridad o el poder.

La distancia social es una cuestión funcional y permanente en las organizaciones y sus características varían de organización a organización e incluso dentro de la misma pues están muy relacionadas con las especificidades del tipo de dominación.

La distancia social no es uniforme en una misma organización, si bien puede observar ciertas características que la hacen parecer uniforme, pero varía de acuerdo al papel que los individuos juegan en lo particular tanto de quien detenta la autoridad o el poder como de quien se somete al mismo cualquiera que sea el origen del mismo. Las fuentes del origen del poder también tienen una correspondencia con las fuentes que le dan origen a la sumisión o la obediencia.

Hofstede (1991:28) dice que la distancia social es "el grado en el cual los miembros menos poderosos de instituciones y organizaciones en un país suponen y aceptan que el poder es distribuido de manera desigual" y completa diciendo que el poder es entonces "explicado desde el sistema de valores de los miembros menos poderosos" (Hofstede:28) y concluye diciendo que todo sistema jerárquico esta basado en la desigualdad.

En general, se puede sostener con este autor que mucha de la literatura en torno a las organizaciones y su manejo olvidan que cualquier relación de liderazgo (*leadership*) sólo existe como complemento de la relaciones de subordinación (*subordinateship*). "la autoridad solo sobrevive ahí y va emparejado con la obediencia" (Hofstede, 1991:28).

La distancia social entre quienes dirigen y quienes obedecen muchas veces es mejor definida desde quien obedece y no desde el punto de vista de quien detenta la autoridad.

A mayor abundamiento, en una organización muchas de las características de la autoridad y de la actitud del líder derivan del comportamiento de quien obedece y no sólo de la autoridad formal que le da el puesto o de las características individuales del dirigente. Este autor ubica a la distancia social como un problema de la cultura y ve a la misma como resultante de la cultura particular de cada país y lo hace considerando al sujeto como lineal en su formación, lo que determina las actitudes del futuro. Hofstede (1991:35) habla del sujeto que obedece y de ahí define la distancia social en función de lo aprendido por el sujeto a lo largo de su vida. Así, dice que "el papel de las parejas padre-hijo y maestro-alumno son completadas ahora con el papel de jefe-subordinado y no puede ser sorpresa para nadie cuando las actitudes hacia los padres, especialmente al papá, y a los maestros, que son parte de nuestra programación mental, sean transferidas a los jefes".

Esta visión de la distancia social como un simple acto funcional no es suficiente para comprender la relación, dentro de una organización, entre el dirigente y el subordinado, entre el empleado y el jefe, entre el líder y el seguidor.

Finalmente, la distancia social es un elemento muy importante a considerar en una relación de dominación pues permite comprender mejor como esa distancia se traduce, desde la perspectiva del subordinado, en un factor que le obliga a instrumentar estrategias que le permitan acercarse a niveles jerárquicos superiores.

## **Capítulo III**

### **Una metodología cualitativa para acercarse a la sumisión.**

## **A. La utilidad del método cualitativo**

Es frecuente, entre los investigadores del fenómeno social, contraponer los dos métodos utilizados para analizar y comprender las características de una organización. Algunos reclaman el uso exclusivo de los métodos sea cualitativo o cuantitativo para acercarse al hecho social.

En efecto, quienes favorecen el análisis cuantitativo critican la falta rigor y de control en las variables a estudio del método cualitativo; mientras que, quienes favorecen el análisis cualitativo critican la excesiva sofisticación de modelos matemáticos que sólo expresa la realidad social en un momento, como si este fuese una fotografía.

Unos porque usan sólo palabras, otros porque sólo se expresan en números, ninguna de las dos, en los extremos, es la correcta. Una positivista que sólo ve posible el estudio de la realidad a través de análisis estadísticos y/o estudios o experimentos descriptivos y comparativos. La otra, hermenéutica, que reacciona ante la rigidez del positivismo respecto del estudio y análisis de algunos fenómenos sociales.

La realidad es que ambos métodos son útiles y se deben adecuar al objeto en estudio. Muchas veces ambos se complementan y permiten, al agregarse, tener una mejor comprensión del fenómeno.

Los estudios clásicos de la sociología, la ciencia política, la etnografía o la antropología han privilegiado los estudios cualitativos, éstos son

siempre una primera aproximación porque descubre, describe y hace visible una realidad o hechos que sólo pueden ser descritos, en un primer intento, a través de la palabra.

A mayor abundamiento se puede afirmar en general, que una buena investigación cuantitativa está precedida de una interpretación cualitativa de un hecho social, en nuestro caso, de las organizaciones que permite describir no sólo el fenómeno sino aquellas variables que sean susceptibles de ser cuantificadas.

Para mejor ilustrar lo que ambos métodos le aportan al estudio del fenómeno social, nada mejor que analizar la tabla de Evert Gummesson en la opone ambos paradigmas (1991:153)

<b>Paradigma positivista</b>	<b>Paradigma hermenéutico</b>
<b>Investigación concentrada en la descripción y explicación.</b>	<b>Investigación centrada en el entendimiento e interpretación.</b>
<b>Estudios bien definidos, estrechos. No obstante, esta dirigida por teorías e hipótesis expresadas explícitamente.</b>	<b>Estudios tanto estrechos como totales (perspectiva holística).</b>
<b>La investigación se concentra en la generalización y abstracción.</b>	<b>La atención de los investigadores está menos localizada y se permite fluctuar más ampliamente.</b>
<b>Los investigadores buscan mantener una clara distinción entre hechos y valores objetivos.</b>	<b>Los investigadores se concentran en generalizaciones específicas y concretas ("teoría local") pero también en ensayos y pruebas.</b>

Los investigadores se esfuerzan por usar un acercamiento consistentemente racional, verbal y lógico a su objeto de estudio.

La distinción entre hechos y juicios de valor es menos clara; juicios; se busca el reconocimiento de la subjetividad.

El entendimiento previo que, a menudo, no puede ser articulado en palabras o no es enteramente consciente – el conocimiento tácito juega un importante papel.

Son centrales las técnicas estadísticas y matemáticas para el procesamiento cuantitativo de datos.

Los datos son principalmente no cuantitativos.

Los investigadores están desconectados, esto es, mantienen una distancia entre ellos y el objeto de estudio; desempeñan el papel del observador externo.

Tanto distancia como compromiso; los investigadores son actores que también quieren experimentar en su interior lo que están estudiando.

Distinción entre ciencia y experiencia personal.

Los investigadores aceptan la influencia tanto de la ciencia como de la experiencia personal; utilizan su personalidad como un instrumento.

Los investigadores tratan de ser emocionalmente neutrales y establecen una clara distinción entre razón y sentimiento.

Los investigadores permiten tanto los sentimientos como la razón para gobernar sus acciones.

Los investigadores descubren un objeto de estudio externo a sí mismos, más que “crean” su propio objetivo de estudio.

Los investigadores crean parcialmente lo que estudian, por ejemplo el significado de un proceso o documento.

## **B. ¿Por qué lo cualitativo frente a lo cuantitativo en el estudio de la sumisión?**

Para el caso del objeto de estudio de este trabajo y tratar de describir, la sumisión, se ha seleccionado como método más adecuado el método cualitativo en virtud de que la sumisión forma parte de la conducta humana y se expresa a través de símbolos, de la palabra, de la actitud cotidiana, de gestos y de actitudes que tienen siempre un significado, muchas veces localizado en lo más profundo de la historia de las sociedades en las que se observa el fenómeno.

Por ello, y en palabras de Blummer, citado por José Ignacio Ruíz Olabuenaga (1999:15), el significado de un hecho social "no emana del interior de las cosas mismas, ni procede de los elementos psicológicos de las personas sino que brota de la manera en como unas personas actúan con otras frente a las demás cosas. Los significados son productos sociales elaborados a través de la interacción que efectúan las personas en sus actividades", tal es el caso del fenómeno de la sumisión.

Así, para analizar el comportamiento humano dentro de una organización, que es la fuente central y fundamental de datos e información que vaya más allá de la descripción del puesto o de la posición jerárquica, las técnicas del método cualitativo son siempre, en una primera aproximación, las más adecuadas.

Además, el análisis cualitativo permite aplicar una metodología específica, no por ello arbitraria, que facilita el captar el origen, el

proceso y la naturaleza de estos significados que "brotan de la interacción simbólica entre los individuos" (Ruiz Olabuenaga, 1999:15).

A través del método se puede lograr una interpretación del hecho social o la descripción de una conducta considerando, por un lado, las particularidades de la cultura en general y las especificidades de un comportamiento particular que determinan y permiten comprender la realidad en estudio.

Es decir, se complementan un hecho social objetivo al que se le da un significado personal subjetivo.

La investigación cualitativa pone al investigador en una posición de *insider* que le permite captar el mensaje particular de cada hecho atribuido a los protagonistas del objeto de estudio para integrarlas, posteriormente, en un conjunto sistemático que permita comprender el fenómeno de una manera mas asequible, es decir, facilitar la lectura.

Además permite observar al hecho social en su sentido mas profundo. Como señala Erikson, "el método interpretativo es un intento de combinar un análisis intenso de detalles finos de la conducta y su significado, en la interacción social de cada día, con análisis del contexto social mas amplio (el campo de la influencias sociales) dentro del cual ocurre la interacción personal".

## El método

- Hacer visible al fenómeno
- **La narrativa.** La defensa de un estilo necesario
- **Método cualitativo**
  - **Observación.** Actitudes y espacios
  - **Entrevistas.** Abiertas no estructuradas
  - **Documentación.** La lectura organizacional

### C. Las herramientas del método

El método reclama una introducción analítica que comienza con la observación detallada y próxima a los hechos buscando lo específico y local y en donde pueden o no descubrirse ciertos patrones que permitan comprender el sujeto o al actor dentro de la sociedad.

Aquí el investigador debe tener elementos referenciales para observar una realidad en particular pero no estar predeterminado por ciertas categorías que puedan deformar el hecho a analizar.

El segundo elemento que se requiere es el de la **proximidad** en el que se da especial importancia a la observación de casos concretos así como del comportamiento de los individuos en las actividades que les interesan.

El observador debe estar atento a la vida ordinaria de la organización tratando de descubrir la estructura y no imponerla para reconocer los significados y el contexto en el que sucede el hecho.

Con ello se podrán identificar los **focos de interés** que se dan en tiempos y espacios concretos.

Para nuestro caso en particular, el estudio de la sumisión como fenómeno, tiene las siguientes características:

- a. El objetivo es la captación y construcción de lo que significa la sumisión en un organismo público de una entidad federativa.
- b. El lenguaje será más bien conceptual y metafórico tratando de interpretar y hacer visible a la sumisión dentro de una organización.
- c. El modo de captar la información, puesto que se trata de conducta humana, es flexible y poco estructurado.
- d. El procedimiento es más inductivo que deductivo pues se trata de construir y darle contenido a un concepto que guarda una relación íntima con el fenómeno del poder pero que ha sido poco analizado dentro de las organizaciones.
- e. De lo que se trata es de entender y explicar un fenómeno recurrente en las estructuras burocráticas mexicanas que permitan darle contenido y comprender una realidad del ejercicio cotidiano del poder dentro de las organizaciones.

El método cualitativo implica un diálogo permanente entre el observador y lo observado, entre inducción y deducción y en la que

se debe tener una disposición permanente a cambiar la hipótesis de trabajo si es necesario.

## **I. La observación**

Es el proceso a través del cual se contempla sistemática y cuidadosamente el desarrollo de una parte de la vida social tal y como sucede en la realidad, se analiza al actor, su comportamiento, su actitud, el medio físico en el que se desenvuelve y sus relaciones con el otro.

Es sin duda una de las herramientas más importantes del método cualitativo ya que permite obtener, de primera mano, los datos iniciales que habrán de orientar el resto de la investigación.

La observación no debe ser sólo un acto de contemplación o narración de lo que el observador percibe, debe, por el contrario, ser orientada y enfocada a un objetivo concreto definido en los propósitos de la investigación.

Debe ser igualmente planificada (la observación no es espontánea), es decir, definiendo lugares, fases y aspectos a observar que permitan tener el control de la misma para relacionarla con los planteamientos teóricos que dieron origen a la investigación para hacerla mas confiable y objetiva.

La observación que orienta el presente trabajo tuvo como propósito el analizar el comportamiento de los sujetos durante el periodo previo a la llegada del nuevo responsable, jefe o superior jerárquico en una

organización pública local. La observación permitió estar atento a los comportamientos y las reacciones en un periodo previo, al que se ha denominado, de incertidumbre, a la llegada del nuevo jefe y observar la manera en que actuaban en lo individual y en lo colectivo.

Es una etapa muy importante para poder contar con elementos que permitan explicar como se va construyendo la sumisión y como se van estructurando estrategias propias e individuales para, en una primera instancia, conservar el puesto de trabajo y posteriormente posicionarse como elemento indispensable frente al nuevo jefe y dentro de la organización para alcanzar finalmente la estabilidad.

La observación se realizó en dos etapas. La primera que tuvo como propósito conocer la reacción de los sujetos o actores en el periodo de transición entre la salida del anterior superior jerárquico y la llegada del nuevo; y, la segunda, que tuvo como propósito el analizar el comportamiento (manera de vestir, lenguaje corporal, la distribución y presentación de los espacios físicos) de quienes recibían al nuevo jefe y de cuya voluntad dependía su estabilidad laboral y las condiciones del trabajo en las que se desarrollan.

Se considera que todo esto formaba parte de la manifestación y construcción de una realidad que permitía analizar el fenómeno de la sumisión.

La observación fue fundamental porque gracias a ella se pudo desvelar el mundo simbólico que caracteriza a la sumisión, y una parte fundamental de la misma como lo es el proceso de seducción,

que permitió identificar una serie de elementos cuyo propósito era el de atraer la atención del nuevo jefe.

Esta observación se facilitó en virtud de que quien la realizó formaba parte de la dependencia objeto del estudio de caso, el Consejo Editorial de la Administración Pública del Estado de México, evitando en todo momento una manipulación o inducción en la actitud de los actores o circunstancias.

Esta situación permitió conocer, de primera mano, el contenido y el significado del comportamiento de los actores sujetos a estudio sin que éstos percibieran una intervención directa o que se sintieran observados.

Este tipo de observación es lo que se ha denominado como observación espesa (Ruíz Olabuenaga, 1999:135) y su propósito es de diagnóstico, no predictiva, y particular al caso de estudio seleccionado. Es lo que también se denomina como observación selectiva-no participante pero que permitió un contacto continuo con los actores sin la presencia de intermediarios.

El proceso de observación significó una interesante interacción social que, aunado a la estrategia de marginalidad, permitió que los lazos de reciprocidad entre el observador y los observados no alteraran el desarrollo cotidiano de la organización y que sus relaciones no se vieran afectadas.

Con el propósito de llevar al cabo la observación, en primer término, se definió el emplazamiento en donde ésta se debería tener lugar. Se

determinó que fueran las oficinas que ocupaba dicha dependencia ya que permitía, por sus características, que la observación se facilitara ya que sólo contaba con un solo cubículo (el que le pertenecía al titular de la dependencia) y el resto eran espacios abiertos en donde los escritorios solo estaban separados por pequeñas mamparas, de tal suerte que la observación se facilitaba.

Posteriormente se definió el papel a desarrollar por el observador que fue el de mantener el rol que le correspondía en la estructura formal para no alterar en lo mínimo el proceso de interacción social así como todos los términos de intercambio y actitudes, lo que permitió tener una familiaridad con los actores y mantener el escenario en "condiciones naturales".

Esta observación se desarrolló durante dos semanas, lapso en el cual se transito entre la salida y le llegada del nuevo titular de la dependencia.

## **II. La entrevista**

La entrevista es fundamental dentro de la investigación cualitativa ya que permite obtener información a profundidad, a través de una conversación profesional, con varios de los actores que participan en el fenómeno social en estudio.

La entrevista es básica para el investigador que utiliza el método cualitativo ya que le permite tener una aproximación mas cercana

con los actores a través de un proceso de dialogo que, poco a poco, le permite ir profundizando en el tema central de su investigación.

La entrevista no constituye un intercambio de expresiones espontaneas, no al menos del entrevistador, sino una herramienta que permite profundizar sobre la manera en que los actores buscan posicionarse dentro de la estructura burocrática a través de manifestaciones que reflejan todo un sistema de creencias y valores adquiridos socialmente y desarrollados por el propio individuo y que permiten ir perfilando las características de la sumisión.

La entrevista permite identificar, al hacer el ejercicio de interpretación, qué está en el origen del comportamiento del sujeto frente a la autoridad y como éste va instrumentado un conjunto de valores y actitudes dentro de una estrategia personal para mantenerse dentro de la estructura burocrática y sobre todo tratar identificar la idea que tiene de la relación de dominación.

La entrevista, permitire comprender más que explicar; busca maximizar el significado de lo dicho por el entrevistado y por otra parte, adopta el formato de estímulo/respuesta sin esperar la respuesta objetivamente verdadera, sino subjetivamente sincera.

La entrevista no estructurada, fue el tipo de entrevista relacionada ya que era la que mas se adecuaba al tipo de investigación que se iba a realizar. En este tipo de entrevistas se obtienen con frecuencia respuestas emocionales, pasando por alto la racionalidad además de permitir alterar con frecuencia el orden y forma de las preguntas,

añadiendo nuevas si es preciso e incluso, si fuera el caso, permite interrupciones e intervención de terceros; incluso el entrevistador, de manera cuidadosa puede no ocultar sus sentimientos ni juicios de valor y puede explicar cuanto haga falta del sentido de las preguntas. El entrevistador con frecuencia improvisa el contenido y la forma de las preguntas, establece una "relación equilibrada" entre familiaridad y profesionalidad y adopta el estilo del "oyente interesado" pero no evalúa, hasta ese momento, las respuestas.

Por su parte el entrevistado conoce en general el contenido de la conversación pero el orden de las preguntas y el formato puede variar de un entrevistado a otro.

Las respuestas son, por definición, abiertas, sin categorías de respuestas preestablecidas y en este caso no se grabaron por petición expuesta de los entrevistados.

El papel que asumió el entrevistador fue el formular preguntas sin esquema fijo de categorías de respuesta; iba controlando el ritmo de la entrevista en función de las respuestas del entrevistado. Le fue explicado a los entrevistados el objetivo y motivación del estudio sin hacer referencia a palabra sumisión o el explicar alguna visión sobre la relación jerárquica.

Por otra parte, a lo largo de la entrevista se va construyendo un relato del suceso que es narrado por la misma persona que ha vivido

los hechos y a los que les ha ido dando un particular sentido en función de sus intereses.

Para el caso particular y lograr determinar los rasgos y desvelar la estrategia de la sumisión, tanto en su fase de seducción como en la identificación de los rasgos serviles frente a la autoridad, se realizaron entrevistas no estructuradas considerando tanto el nivel educativo de los actores como su función dentro de la organización en estudio.

La entrevista, a pesar de no ser estructurada, fue más cercana a una conversación informal, para no despertar desconfianza en el entrevistado. Contó con un guión básico que contemplaba las preguntas que permitieron orientar la entrevista en función de los objetivos definidos para la presente investigación.

El guion que sirvió para el desarrollo de las entrevistas fue el siguiente:

- ¿Cuál era la impresión del grupo de trabajo en el que se desarrollaba el entrevistado?
- ¿Cuál era su percepción sobre la actitud de otros compañeros durante el periodo en el que llegaba el nuevo jefe?
- ¿Cómo se sentían ante la llegada del nuevo jefe?
- ¿Qué hicieron para ganarse su confianza?
- ¿Cuáles eran las razones para permanecer en el trabajo?
- ¿Cuál era la actitud del nuevo jefe hacia ellos?

Con estos instrumentos de la metodología cualitativa fue posible ir construyendo e identificando los elementos característicos de la sumisión.

**Capítulo IV**  
**El estudio de caso.**

La mejor forma de comprender un hecho social es el de seleccionar un objeto de estudio que permita identificar los elementos conceptuales que el investigador ha definido para tratar de comprender una realidad social.

La primera aproximación se inicia con la narrativa del objeto de estudio que permita precisar y delimitar la organización sobre la cual va a realizarse la investigación.

En el presente trabajo, el objeto de estudio fue el de una dependencia pública local, cuyas características permitían el observar el proceso mediante el cual era posible identificar el proceso de construcción de la sumisión dentro de la burocracia.

Las preguntas planteadas por el investigador fueron las siguientes:

1. ¿Cómo se manifiesta la sumisión en la burocracia mexicana?  
¿como se expresa simbólicamente?
2. ¿Cuáles son los factores que la hacen posibles?
3. ¿Cómo afecta al logro de los objetivos institucionales?

Para encontrar las respuestas a las preguntas planteadas, el estudio de caso se presenta como la herramienta metodológica mas adecuada.

## **A. Los antecedentes. Estudio de caso: una herramienta fundamental.**

El estudio de caso es una herramienta metodológica muy importante para realizar el estudio de un hecho social específico con profundidad. Permite definir un objeto de estudio concreto, sobre todo de una organización, lo que facilita al investigador el acercarse a una realidad específica y observar las variables, el contexto y las interrelaciones que se dan entre los actores y de estos con el medio en el que se desarrollan.

El estudio de caso no solo considera, entonces a los actores en individual y sus relaciones, lo que es fundamental para poder tener una lectura adecuada e imparcial de la realidad y luego interpretarla, sino a la historia y el contexto de la propia organización.

Las fuentes más importantes de estudio de caso, de acuerdo a Yin (1994), que permiten recopilar la información necesaria para definir un protocolo de investigación son: la documentación, los archivos, las entrevistas, la observación directa, la observación participante y el medio físico.

La documentación consiste en la recopilación de documentos que permitan ubicar espacial, temporal, legal y administrativamente a la dependencia pública local objeto de estudio.

Es fundamental el hacer una revisión cuidadosa de los documentos ya que en ellos se encuentran los indicios que permitan identificar niveles jerárquicos, definición de roles, relaciones de poder así como de ubicar en un contexto mas amplio a una organización. Los documentos permiten hacer una lectura tradicional en la que se ven los aspectos formales de una organización, pero también, como en el presente caso, hacer una lectura organizacional tratando de identificar las relaciones de poder que derivaban de los mismos.

Los archivos y su exploración permiten describir y ubicar históricamente a una organización en particular. Con ello se contextualiza, en el tiempo, al hecho social y las relaciones que derivan.

**El estudio de caso**

**Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal.  
Estado de México**

- **Antecedentes**
  - ¿Por qué la labor editorial del gobierno?
    - ¿legitimación?
    - ¿relaciones públicas?
- **Su constitución**
  - Los problemas estructurales
  - Relaciones de poder y estructura formal

Logos: Gobierno del Estado de México, Consejo Editorial, and a book cover.

Las entrevistas, como ya quedo asentado en distintas partes de este estudio, son fundamentales para conocer la visión que los actores reales tienen sobre el hecho social en estudio.

La observación es básica ya que permite no solo describir ambientes físicos y sociales, sino también ponderar la actitud de los actores y obtener datos para ser contrastado con lo establecido en la documentación así como lo dicho por los entrevistados.

En el caso particular de este estudio la observación tuvo la característica de ser participante pero al mismo tiempo marginal para no alterar el desarrollo del fenómeno social en estudio.

Por otra parte, se debe contar con una estrategia que permita definir las etapas en las que se va a desarrollar la investigación con el propósito de poder aprovechar al máximo los momentos más adecuados para lograr el propósito que se planteó al definirla.

La exploración es una etapa previa a la investigación y tiene como propósito el definir, tanto histórica como contextualmente, las características de la organización objeto de estudio.

La descripción requiere el conocimiento de alguna o algunas referencias teóricas previas que permitan definir las categorías, los conceptos y las formas que servirán para observar la realidad particular de la organización objeto de estudio.

Es importante señalar que el estudio de un organismo público en México se enfrenta a problemas muy particulares.

La burocracia mexicana, su comportamiento, sus conflictos, su estructura de poder y su funcionalidad han sido poco estudiados

debido a una resistencia sistemática a ser analizadas. El investigador se enfrenta, no solo a los prejuicios de los niveles jerárquicos superiores, sino a la desconfianza del mismo burócrata porque, en muchos sentidos, revelaría la manera en que se constituyen y conforman el poder y su reproducción hacia su interior.

Esta dificultad para estudiar a la burocracia mexicana es producto de que la misma, y esa es una de sus características más importantes, basa su sistema de relaciones en la desconfianza y la sospecha que limita las posibilidades de explicar una realidad en muchos sentidos desconocida.

Por ello el estudio se realizó, desde adentro, es decir, siendo el investigador parte de la propia estructura de la dependencia pública en estudio.

Por ello, la gran mayoría de los estudios sobre la burocracia mexicana, o de la administración pública en general, se caracterizan por ser estudios que observan a la burocracia como un todo, ignorando que en ella, como en todo organismo social, se presentan fenómenos tanto culturales, como psicológicos, de comportamiento, de poder o de conflicto que en su gran mayoría son poco conocidos.

El estudio de caso que se propone en esta investigación es una aproximación a una dependencia pública estatal que tiene reúne varias características que la hicieron posible:

1. Era una dependencia de reciente creación, con un marco jurídico nuevo y con miembros que se integraron, en su mayoría, sin conocerse previamente, lo que permitió observar en "estado natural" una manera de ser de la burocracia mexicana.
2. Esta situación facilitó la observación de los diferentes procesos que se desarrollaban en dicha dependencia. Por una parte, el ver el comportamiento de los actores permitía identificar la construcción de relaciones personales e institucionales; y por otra, observar la actitud del personal frente a la autoridad que permitiría comprender mejor las relaciones de dominación existentes.

El estudio de caso se desarrollo en distintas etapas:

La primera de ellas lo fue la recopilación documental para dar un contexto histórico y legal al Consejo Editorial del Gobierno del Estado de México.

Esta revisión documental permitió definir el lugar que ocupaba dentro de la estructura gubernamental, sus relaciones jerárquicas y las líneas de autoridad que estaban definidas para la operación del mismo.

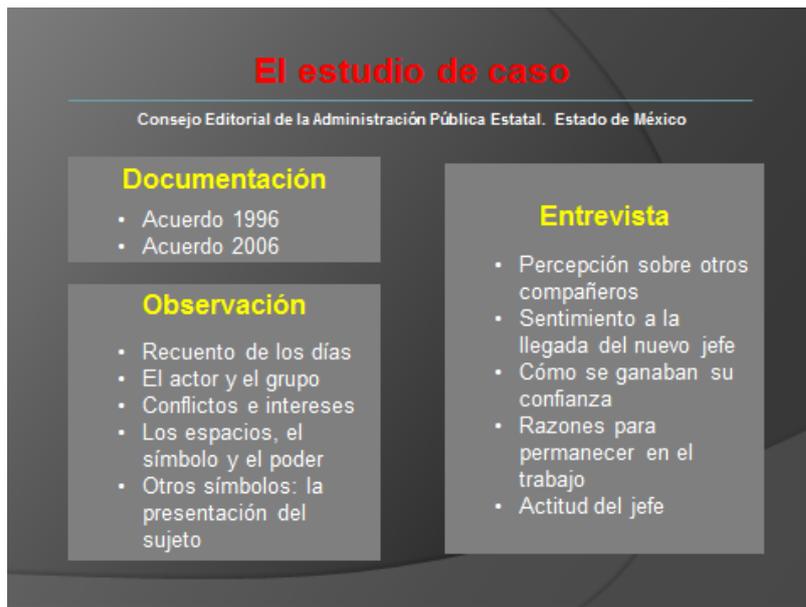
La segunda etapa fue la de la observación participante ya que el responsable de la investigación, como se ha dicho, formaba parte de dicha organización y conocía la evolución y la diversidad de las

interrelaciones entre los actores así como las particularidades de la organización misma.

Esta fue una etapa fundamental, que tuvo una duración de dos semanas, periodo durante el cual el fenómeno de la sumisión se fue construyendo, tanto simbólica como materialmente, con particularidades en cada uno de los actores. Este periodo se dio entre el anuncio de la renuncia del jefe y la llegada del nuevo y fue determinante para poder construir e identificar los elementos en torno a la sumisión.

La tercera etapa lo constituyeron las entrevistas que se realizaron una vez que, con la llegada del nuevo jefe, ya se habían determinado las nuevas relaciones de dominación.

Finalmente, se procesaron y analizaron los resultados de la observación así como la evaluación e interpretación de las entrevistas para llegar a las conclusiones que permitan explicar los elementos que definen a la sumisión dentro de una organización pública mexicana.



## La entrevista

Se desarrollaron cuatro entrevistas y por razones de discreción y atendiendo la petición de los interesados, sus nombres no se mencionan y se definieron solo con números, pero estos personajes reales fueron fundamentales para comprender lo que es un elemento estructural en el comportamiento de la burocracia mexicana como lo es, la sumisión.

Las entrevistas fueron aceptadas por la cercanía que tenía el investigador con los mismos. Pero no lo fueron sin reticencias ni dudas por parte de los entrevistados.

Las entrevistas fueron cara a cara en un lugar seleccionado por los entrevistados fuera de la oficina y en momentos en que ellos se sentían más relajados y no tan presionados por sus relaciones de trabajo.

La entrevista si bien era no estructurada, pretendía tratar de que el propio actor describiera o reconociera algunos rasgos de sumisión frente a la nueva relación de dominación que se construía con su superior.

Las entrevistas fueron largas sobre hechos, experiencias, emociones y sentimientos que experimentaron durante el proceso previo, durante la llegada y la etapa posterior de su nuevo jefe.

Las preguntas fueron neutrales, amables para que no se generara alguna desconfianza en los entrevistados.

Desde luego solicitaron que no hubiera grabadora, que no se reconocieran sus nombres aunque si permitieron al investigador tomar notas a lo largo de la conversación.

El cara a cara fue muy importante para el entrevistado pues permitió identificar los énfasis, las molestias que el entrevistado sintió durante el proceso en que se definía la nueva relación de subordinación.

## **B.El Consejo Editorial del Gobierno del Estado de México.**

### **i. Los antecedentes. La actividad editorial en el Estado de México. Algunas referencias históricas**

El Estado de México es una entidad que a lo largo de su historia ha sufrido mutilaciones que dieron origen a distintas entidades federativas. De su territorio original surgieron los Estados de Tlaxcala, Puebla, Hidalgo y Guerrero.

Recuperar la historia del Estado de México, en sus distintos periodos es una tarea compleja porque en su territorio y en distintas épocas se han sucedido hechos o nacido personajes que son reivindicados por otras entidades federativas.

La actividad editorial en el Estado de México se remonta al siglo XIX en el que, en contextos de convulsión por los distintos cambios que ocurrían el país, aparecieron distintas publicaciones generalmente vinculadas a movimientos sociales o literarios o a la actividad gubernamental.

Describir la evolución de la actividad editorial en el Estado de México, sobre todo porque es una historia no escrita, se presenta como una tarea compleja pues a lo largo de su territorio se sucedieron actividades que marcaron la vida editorial de la entidad.

En el año de 1824 se decretó que la capital del naciente país sería la Ciudad de México y por tanto la entidad federativa tuvo que buscar otra, designándose como capital del mismo a Texcoco, ciudad que fue

en donde se discutió y aprobó la primera Constitución local que se promulgó hasta el año de 1827.

En dicho ordenamiento, y porque es importante en el tema que abordamos, se establecía en su artículo 228 que “en el lugar del establecimiento de las autoridades del Estado; funcionará un Instituto Literario encargado de todos los ramos de la instrucción pública”, que habría de ser muy importante en la producción editorial de la entidad. La actividad editorial en el Estado de México ha estado muy vinculada a su desarrollo político y a las actividades inherentes a la administración pública. Algunas veces ésta fue el producto del esfuerzo de intelectuales que financiaban sus propias publicaciones o buscaban el apoyo de algún sector de la sociedad y otras veces, sobre todo en años recientes, con apoyo de las instituciones gubernamentales.

En la vasta extensión de su territorio aparecían publicaciones que eran muestra de lo ocurría entonces. En 1812 en Sultepec aparecía **El Ilustrador Nacional** que editara José María Cos y Pérez.

Todavía siendo la Ciudad de México capital del Estado aparecieron **Gazetas Literarias** así como actividades editoriales relacionadas con la acción del gobierno y que se publicaban en la forma de impresiones judiciales, pues en ellas se daba cuenta de resoluciones y de las actuaciones del gobierno.

Las primeras ediciones se dieron en una imprenta particular, la del señor Martín Rivera que funcionó, a falta de una imprenta propia del

gobierno, durante los años de 1824 a 1827 mientras se discutía la constitución en Texcoco.

Más tarde y estando cerca del gobernador Lorenzo de Zavala un ilustre literato José María Heredia y Heredia le dio una nueva visión a las ediciones oficiales que pasaron a un taller semioficial que inspiró el propio Heredia y que estuvo en manos de Juan Matute y González.

Bajo la supervisión de Heredia aparece un periódico oficial denominado **El Conservador** que al decir de éste entonces miembro de la legislatura, el sentido editorial debería "como nuestros trabajos se consagran principalmente a los habitantes del estado de México, adoptaremos en la relación de nuestro periódico la forma que nos ha parecido mas conveniente y es la de publicar, por ahora, un pliego semanario, destinado a la parte oficial a las sesiones del Congreso del Estado; después tendrán lugar las comunicaciones, circulares, avisos y demás documentos que le gobierno tenga a bien publicar". Fue uno de los primeros documentos que dan cuenta de la actividad pública de la entidad.

Este semanario fue el antecedente de lo que luego sería el **Diario del Gobierno de México** del que Heredia fue redactor y director y que salio a la luz en los años 1838 a 1839 y que sería el antecedente de lo que hoy se conoce como Gaceta de Gobierno.

Durante esta época Heredia publica dos periódicos importantes que eran **Iris, Minerva y Miscelánea** que fueron perseguidos por el

gobierno porque se atrevió a criticar a quien sería tiempo después su alteza serenísima, es decir, Antonio López de Santa Anna.

Más tarde cuando se trasladaron los poderes a la ciudad de Toluca el taller de imprenta pasó a depender, por sugerencia de Heredia, al entonces Instituto Literario del Estado de México. Por eso se señala que la primera imprenta en Toluca fue la del Instituto Literario. Durante la época de Heredia al frente del Instituto, en 1834, operaron los talleres respectivos y los incluyó en el reglamento interior del propio Instituto en donde se señalaba la obligación de los profesores de escribir los libros de texto y de sus asignaturas. Se imprimieron textos como el Catecismo del Padre **Ripalda** o el famoso **silabario de San Miguel** así como la publicación en cuatro tomos de una Historia Universal.

Durante esta época se editaron otros periódicos y revistas en la entidad como **El Demócrata y La ley**.

Durante la época centralista, y una vez derogada la Constitución Federal de 1824, el gobernador Manuel Díez de Bonilla clausuró, por segunda vez, al Instituto Literario ordenando que los talleres respectivos pasaran a dependencia directa del gobierno.

Durante esos años no hubo labor editorial sino hasta el año 1846 cuando el Gobernador Francisco Modesto de Olaguibel reabrió el Instituto con el apoyo de su entonces Secretario General de Gobierno Ignacio Ramírez, mejor conocido como El Nigromante, quien tenía un gran interés por el periodismo y las cuestiones editoriales.

Sin embargo y debido a la invasión norteamericana la vida institucional del Estado, al igual que la del país, se vio alterada.

Mientras en 1848 aparecía **El Federal Republicano** editado por Manuel R. Gallo, fue hasta el año de 1849, estando al frente del Instituto Felipe Sánchez Solís, cuando el Instituto reinició sus actividades. Con las ideas liberales, que dominaban el pensamiento del Instituto, Ignacio Ramírez despliega una actividad editorial independiente con dos periódicos importantes: **Los Papachos** y **Themis y Decaulion** en el que cuestionaba muchas de las políticas del entonces gobernador Mariano Rivapalacio. En esta última publicación hace una crítica a la política de la época en un artículo denominado *Los Indios* por el cual es llevado a juicio y expulsado de Toluca de manera vergonzosa

Sin embargo, la actividad editorial empezaba a diversificarse. En 1861 aparecen los periódicos **El telégrafo, Periódico de Noticias y de Variedades** impreso por Manuel Jiménez Salgado.

En 1867 aparece **El Pito Real** de crítica política y en cuya segunda época fue dirigido por Vicente Rivapalacio. Durante esa época aparece el periódico **El Demócrata** como un periódico regional e independiente y otros como **Los Apaches** de proyección popular.

En el año de 1870 se publica en el Instituto una revista que a decir del maestro Gonzalo Pérez era extraordinaria y se llamaba **El Hogar** en la que participaban Jesús Fuentes y Muñiz quien era toluqueño y

director del Instituto así como un boletín del Instituto en el que colaboraba Agustín González.

Más tarde, durante el gobierno de José Vicente Villada se creó, en 1889, la Escuela de Artes y Oficios en la que se ubicaban los Talleres tipográficos del Estado de México. El propio Villada era una persona interesada en las cuestiones editoriales y de impresión, pues el mismo tenía una imprenta de su propiedad. Se publica en este año el **Boletín del Instituto Científico y Literario** y el **Boletín Pedagógico del Estado de México** en 1894; así como el **Perfil Pedagógico del Estado de México** de la Escuela Normal de profesores en 1896, editadas ambas por Agustín González Plata. Posteriormente apareció el **Boletín de Hacienda Municipal** editado por Miguel Ávalos de 1889 a 1904.

Pero al mismo tiempo aparecían publicaciones críticas al gobierno de Villada como la de **El Hocico del Tlacuache** del editor Gastón Pedraza Muñoz de 1889 a 1899.

Ya para el siglo XX y con una actividad más institucionalizada y los gobiernos más estables, después de la revolución, surgen grupos que empiezan a realizar sus publicaciones a la luz de sus inquietudes literarias muchas veces financiadas e impulsadas por el gobierno.

Se publica **Juventud** en el que participan intelectuales de la talla de Leopoldo Zuncunegui Tercero, Horacio Zúñiga, Enrique Carniado, Vicente Mendiola, Pastor Velásquez y se publican obras como **Ánfora**

o un bello texto de Rodrigo Gamio que se llama **Sonetos Heráldicos**.

En 1920 Gilberto Owen publica la revista **Manchas de Tinta** y aparece una revista política como era **Acción Social** como órgano de difusión del Partido del Trabajo que tenía una gran presencia local.

Durante la época del gobernador Isidro Fabela se inicia cierta actividad editorial, impulsada desde el gobierno, y se publican diversas obras de autores locales.

Posteriormente las publicaciones oficiales o del gobierno se fueron haciendo cada vez más frecuentes y muchas revistas, vinculadas sobre todo con la enseñanza, empezaron a aparecer como **El Equinoccio** de Guillermo González, publicaciones de internados por los años de 1954 como la del ISEC y el IFSE; o la revista Inquietud, como revista de Educación del Estado de México y otras revistas.

Los periodos de ajuste en los gobiernos no permitieron que se realizara una labor editorial importante. Sin embargo, ya más estabilizadas las instituciones en 1952 se hace cargo del Instituto Científico y Literario Mario Colín quien empieza una actividad editorial de lo que sería la obra editorial más importante hasta la fecha en el Estado de México: la Biblioteca Enciclopédica del Estado de México.

En 1954 como director del Instituto Mario Colín publica libros dedicados a la juventud como **Páginas escogidas, Páginas de José Enrique Rodó, Mensajes a la Juventud** y los **Boletines** entre otras.

Durante esta época se editaron varios **Boletines** como el que realizaba Esteban Nava Rodríguez del Museo de Bellas Artes o la edición de Los **Monumentos Arqueológicos de Malinalco** de José García Payón.

Posteriormente el gobierno publicó la Colección Botánica del Estado de México con aportaciones de Maximino Martínez y Eizi Matuda en el que se da a conocer la flora del Estado de México y se publican también en la Dirección de Turismo unas **Guías de Turismo** y otras **Gacetas de Turismo**.

Posteriormente y ya con el apoyo del Gobernador se crean los Cuadernos del Estado de México a cuyo frente estaría José Yurrieta Valdés conjuntamente con otros intelectuales como Alejandro Fajardo y Fajardo, Rodolfo García Gutiérrez y el pintor Edmundo Calderón. A la fecha han editado más de setenta libros con ayuda de la iniciativa privada. José Yurrieta recuerda que el entonces gobernador Salvador Sánchez Colín les dijo: "Les propongo que estos libros no aparezcan bajo el patrocinio del gobierno, porque carecerán de mérito. Busquen el apoyo de la iniciativa privada".

Esta visión sobre las actividades editoriales del Estado se mantendría a lo largo de muchos años hasta que el propio Estado, ante la carencia de fuentes de financiamiento para apoyar la labor editorial y la poca difusión de la obra de los creadores locales, decidiera apoyar la publicación de distintas obras, a través de diferentes instituciones, en donde ya no solo se hacían las ediciones propias del gobierno sino

que se empezaron a rescatar algunas obras relacionadas con la literatura, la economía o la evolución social del Estado de México.

La labor editorial del Estado poco a poco se fue institucionalizando. La creación de dependencias vinculadas con la cultura fue el impulso definitivo para consolidar la actividad editorial desde el gobierno.

Primero en la Dirección de Patrimonio Cultural y luego en el Instituto Mexiquense de Cultura la labor editorial formó parte de las actividades sustantivas de la misma. Es decir la actividad editorial se materializó con dependencias *ad-hoc*. Esta etapa fue fundamental ya que la actividad editorial se sujeto entonces a las formas, estructuras y procedimientos de cualquier dependencia u organización pública.

Por otra parte, las distintas dependencias del gobierno realizaban actividades editoriales diversas sean folletos de difusión, de propaganda o libros lo que provocó que se diera un fenómeno de dispersión en la imagen de la actividad editorial lo que obligó a que en 1997 se creara el Consejo Editorial del Gobierno del Estado de México con el propósito de darle uniformidad y congruencia a la actividad editorial del gobierno.

Este Consejo Editorial fue sustituido por Acuerdo del Ejecutivo del Estado en el año de 2006.

Como toda organización el Consejo Editorial del Gobierno del Estado de México paso por distintas etapas que fueron configurando y definiendo sus objetivos.

Su nueva integración surgió de conversaciones informales con el entonces Secretario de Educación y un grupo de escritores del estado de México a quienes se les pidió el definir algún programa editorial importante que se enmarcara dentro de las actividades del Bicentenario de la Consumación de la Independencia de México y el Centenario de la Revolución Mexicana.

Revisada la gran tradición, que en materia editorial había realizado el Gobierno del Estado de México a lo largo de las últimas décadas, se propuso la creación de la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario cuyo propósito sería el de publicar distintas colecciones que dieran cuenta de la obra material intelectual, arquitectónica y humanística del Estado de México.

Dicho proyecto fue presentado al entonces Gobernador quien lo autorizó y amplió los alcances del mismo al pedir que a este proyecto se integrara cualquier tipo de publicación de las distintas dependencias que integran al Gobierno del Estado de México.

Teniendo como columna vertebral el desarrollo del proyecto de la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario se trabajó en la elaboración de un nuevo Acuerdo Ejecutivo para integrar el Consejo Editorial de la Administración Pública del Gobierno del Estado de México cuya finalidad era la de controlar la calidad y el tipo de publicaciones de las distintas dependencias estatales para que estas tuvieran criterios homogéneos y permitieran integrar una obra con personalidad propia.

La redacción del nuevo Acuerdo tuvo que considerar distintos aspectos tanto políticos como de organización ya que siendo un proyecto que surgía de la Secretaría de Educación estaba en relación directa con otras dependencias del Gobierno Estatal, como la Secretaría General de Gobierno, la de Finanzas y los Organismos de cultura y de comunicación social cuyas visiones y perspectivas sobre la labor editorial tenían visiones diferentes y muy tradicionales.

**ii. El origen de la nueva estructura.**  
**1. La fase heroica.**

Esta fase, en cualquier proceso de desarrollo de una nueva organización, se caracteriza por el idealismo, la buena fe y el entusiasmo con el que participan sus promotores en quienes existía un interés muy particular en concretar un buen proyecto editorial.

Es una fase en la que las ideas fluyen, los compromisos no albergan otro interés que el ver materializar una idea que, con el tiempo, como se verá, se van sumiendo en la rutina y se recuperan, al institucionalizarse, las formas más tradicionales de las relaciones de poder, de dominación que caracterizan a la burocracia mexicana en general.

Durante esta etapa, si algo la puede identificar lo es el compromiso, el gusto por hacer que las cosas se concreten y salgan adelante.

Así, con esas características, el grupo, integrado originalmente por tres personas, empezó a trabajar intensamente en dos vertientes: la primera era la de encontrar la forma legal más adecuada para enmarcar el proyecto principal que era la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario; y, la segunda era el concretar el significado y los alcances de la misma. Esta última era, a todas luces, dentro del proyecto original, un producto editorial cuyo propósito era el poner al alcance de la gente diversas obras que despertaran el interés por la lectura y por la historia regional. Se trataba de una propuesta que, por una parte, permitiera acercar a la sociedad y grupos especiales, como los ciegos, a la lectura; y, por otra, impulsar el desarrollo de la industria editorial, muy disminuida en el Estado de México, frente a la competencia que significaban los editores e impresores del Distrito Federal o del extranjero.

En sus primeras etapas el proyecto se inició contar con ningún apoyo institucional.

Los primeros trabajos se desarrollaron en la casa de uno de los participantes en donde se llevaron a cabo reuniones con especialistas, intelectuales y académicos para definir el sentido y el contenido que se le daría a la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario y a su instrumento operador más importante que sería la integración del Consejo Editorial.

Durante esta fase las reuniones para concretar el proyecto se realizaron con la participación del Secretario de Educación quien a pesar del entusiasmo expresado por el proyecto y contando con el aval del Gobernador del Estado tuvo parcialmente el apoyo de las áreas operativas encargadas de facilitar la integración de dicho Consejo Editorial.

Durante esta fase, el grupo de trabajo original se concentró en el desarrollo del proyecto del Acuerdo que habría de firmar el Gobernador del Estado para integrar al Consejo Editorial y, por otro, el estructurar el contenido propio de la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario.

El ideal en esta fase heroica es que todo estaba encaminado a hacer de la mencionada Biblioteca un instrumento cultural, dirigido a la sociedad en general, que facilitara el conocimiento de su realidad inmediata, como lo era su entorno más próximo y la historia regional.

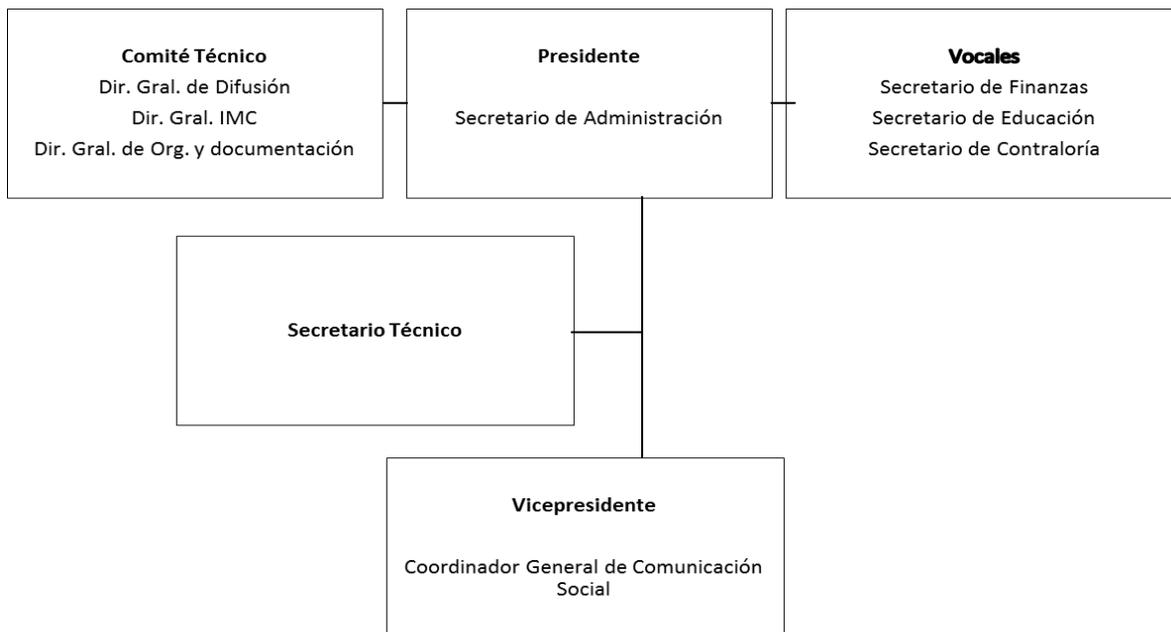
El objetivo estaba claro: hacer llegar al mayor número de personas lecturas agradables, en vocabulario accesible y a precios justos, libros que contribuyeran a alguna medida a mejorar el nivel de conocimiento entre la gente.

## **La concertación del Acuerdo para integrar el Consejo Editorial Estatal.**

Se trabajó, como se ha señalado, en una primera instancia, en redactar el texto del Acuerdo que firmaría el Gobernador del Estado.

Se tomó como referencia el Acuerdo anterior de data del año 1996, y cuyo propósito era el de “uniformar la política editorial de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Ejecutivo del Estado... a través de un Comité Editorial que se encargue de supervisar la aplicación de la normatividad federal y estatal materia de edición, resguardo y consulta de publicaciones oficiales” .

Dicho Comité, y es muy interesante el analizar su composición, estaba presidido por el Secretario de Administración, quien fungía como presidente; un vicepresidente que era el Coordinador General de Comunicación Social; tres vocales que eran los Secretarios de Finanzas, de Educación, Cultura y Bienestar Social y el Secretario de la Contraloría. Se integraba también por tres asesores técnicos que eran el Director General de Difusión de la Coordinación General de Comunicación Social, el Director General del Instituto Mexiquense de Cultura, y, el Director General de Organización y Documentación de la Secretaría de Administración, quien fungiría como Secretario Técnico del Comité Editorial.



El análisis de la integración de dicho Comité Editorial permite hacer una lectura formal y una interpretación organizacional para entender los propósitos y las relaciones de poder que se construían en torno al mismo.

Desde el punto de vista formal, y es la que tradicionalmente hace cualquier estudioso de la administración pública, permite identificar los niveles jerárquicos que participan en los procesos de toma de decisiones para tratar con ello de explicar cierta “racionalidad” en la actividad administrativa y a través de ello explicar una realidad organizacional.

Desde ese punto de vista, un publiadministrativista diría lo siguiente: la integración del Comité Editorial es una medida acertada pues permite racionalizar y concertar, para uniformar, todas las acciones editoriales que realiza el gobierno del Estado porque con ello se

aprovecharían los recursos de manera óptima y además se permitirá que la imagen y los criterios de edición de las publicaciones se ajustarán a ciertas normas y criterios que se enmarcarían dentro del cuadro legal.

Hasta ahí, sería una interpretación en apariencia impecable pues el propósito era ordenar lo que parecía se desarrollaba en desorden.

Sin embargo, esta interpretación no es suficiente. El diseño de un organismo de la administración pública siempre debe tener como propósito el insertarse dentro de los propósitos generales del Estado en relación con la sociedad.

La otra interpretación, y es la que interesa para efectos de este estudio, es la organizacional, es decir la que corresponde a un estudio de los estudios organizacionales y que tiene que ver con la interpretación de esa "racionalidad" administrativa, es decir, que hay detrás de esa realidad, o ver la realidad-real de una organización e interpretarla.

De entrada se puede afirmar que en toda decisión de la administración pública, la estructuración de una dependencia refleja los aspectos relacionados con la estructuración del poder y los propósitos del gobierno y su efecto dentro del aparato burocrático.

La integración del mencionado Comité Editorial evidenciaba el seguimiento de nuevas relaciones de poder y de control dentro del

aparato burocrático. Es decir, detrás de la estructura formal se encuentra un propósito político implícito relacionado con el control.

Para comprender el hecho, partamos de una reflexión simple. Si se habla de un proyecto editorial, es decir, del proceso para realizar cualquier tipo de publicaciones dentro de la estructura gubernamental, ¿no sería más importante definir el sentido final de la labor editorial de todo un gobierno como mecanismo de comunicación con la sociedad? Ese aspecto no está definido en ninguna parte del Acuerdo que permitan identificar el propósito final de la actividad gubernamental en materia editorial.

Para mejor comprenderlo, se debe analizar la integración, ya mencionada, de dicho Comité, y tratar de develar las relaciones de poder y control que derivan de él y que entran dentro los parámetros de la racionalidad administrativa.

La primera conclusión es que por el hecho de que lo presida el Secretario de Administración, la labor editorial, sólo tenía el propósito de controlar el que las publicaciones cubrieran únicamente criterios formales para dar uniformidad a la imagen y presentación de las publicaciones más allá del propósito final de las mismas.

El hecho de que la mayoría de las actividades de dicho Comité se concentrarán en la Secretaria de Administración, pues además de presidirla, el Secretario Técnico del mismo era el Director General de Organización y Documentación quien pertenecía a dicha dependencia,

la daba a la misma una nueva fuente de poder frente a otras dependencias.

Luego entonces la interpretación es que la concentración de funciones, principalmente, en la Secretaría de Administración, significaba que el Comité Editorial sería una instancia más de poder y control de la Secretaría de Administración con relación al resto de la estructura gubernamental. El acuerdo tuvo vigencia y valor político y administrativo hasta el momento en que desapareció la Secretaría de Administración y la función dejó de tener importancia política tras transformarse en un trámite burocrático más.

Este fenómeno se veía con más claridad en el texto del Consejo Editorial del año 2006.

### **El Acuerdo de 2006.**

Una de las primeras tareas a las que se avocó el equipo de trabajo, como ya se mencionó, fue la de redactar el Acuerdo mediante el cual el titular del Ejecutivo del Estado de México habría de constituir el nuevo Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal.

La redacción del documento debería, por un lado permitir, definir el marco normativo de la actividad editorial de todo el gobierno del Estado de México; y, por la otra, tener presente que la columna vertebral de dicho proyecto sería la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario.

Originalmente, como se mencionó, el Consejo Editorial era presidido por la Secretaría de Administración que ya no existía más. Así que la integración del documento final debía considerar los equilibrios políticos entre las diferentes Secretarías que debían formar parte del mismo y que quedarían reflejados en el documento respectivo como se verá más adelante.

El Acuerdo habría de mostrar algunas novedades. Por una parte se reconocía que la labor del Consejo sería la actuar como una “instancia coordinadora para definir y aprobar políticas, así como criterios de producción, distribución y resguardo de las publicaciones generales de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo del Estado de México”. Por otra parte, la labor editorial debería impulsar “la difusión de la historia de la entidad, su patrimonio cultural, los valores de identidad estatal y nacional al igual que las relacionadas con acciones y obras de las distintas dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo”.

Adicionalmente se incluían tres figuras de instancias administrativas de quienes dependía la operación de la actividad editorial. Por una parte, se constituyó un Comité Técnico, como instancia auxiliar del Consejo Editorial, un Secretario Técnico y se contemplaba la existencia de subcomités editoriales por cada una de las dependencias que integraban el Gobierno del Estado de México.

Es decir, que el nuevo Acuerdo integraba a las distintas dependencias del ejecutivo local dentro de un proceso en el que estarían todas involucradas y con responsables directos que operaban el programa.

Esto le daría mayor racionalidad a las acciones y facilitaría la coordinación entre las distintas dependencias.

Más allá de estas innovaciones, lo interesante está en la conformación del Consejo Editorial. En efecto, éste estaba integrado, según lo establecía el artículo Cuarto del Acuerdo, por:

“I. Cinco consejeros, quienes serán el Secretario General de Gobierno, el Secretario de Finanzas, el Secretario de Educación, el Coordinador General de Comunicación Social y el Director General del Instituto Mexiquense de Cultura;

g. Tres miembros ex officio, quienes serán miembros del Comité Técnico;

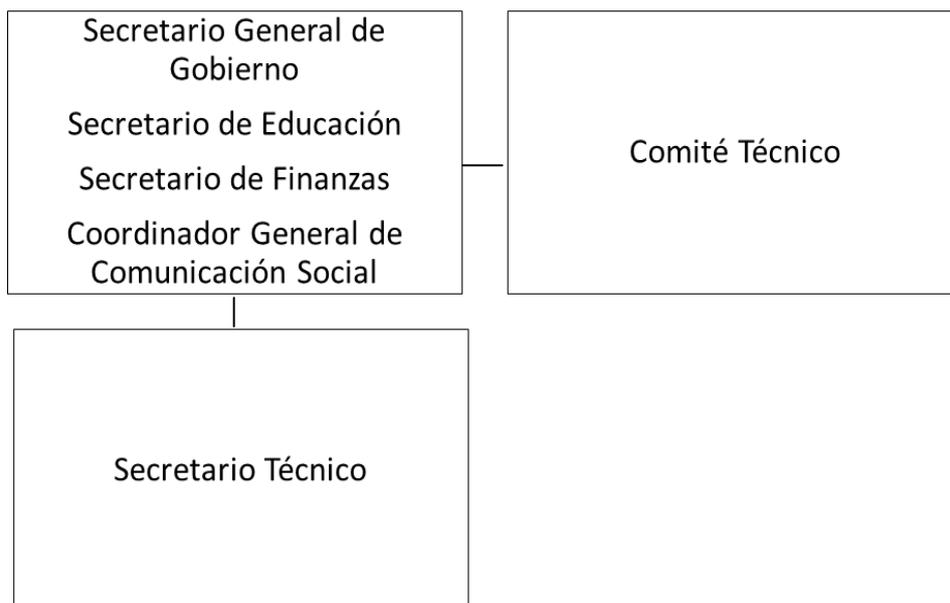
h. Un secretario, quién será el Secretario Técnico del Consejo Editorial”.

Lo interesante de esta integración revela los intereses, los conflictos y las relaciones de poder que se daba entre los titulares de las diferentes Secretarías. Éste se ve reflejado en el inciso I referido, en el que se habla de la integración de cinco consejeros, pero en ningún párrafo se determinan las funciones de los distintos miembros que integraban a ese órgano directivo es decir, no se indica quien

realizará las funciones de Presidente o Vicepresidente. La acción de dirección y el responsable directo quedaba en la ambigüedad.

Por un lado, si se hubiera seguido, con la estructura tradicional, le hubiera correspondido al Secretario de Finanzas, quien para ese entonces se había constituido en una posición muy importante dentro de la estructura gubernamental pues de ella dependía la distribución de recursos; por otra parte, el Secretario General de Gobierno, quien orgánica y funcionalmente era el hombre con más poder dentro de la estructura gubernamental, tenía un interés expreso por las labores editoriales que realizaba el gobierno del Estado de México. Finalmente, se encontraba el Secretario de Educación, quien había sido el más importante promotor del proyecto de la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario y de la conformación del Acuerdo quien asumía de manera natural el liderazgo del proyecto.

Entre estas tres instancias se manifestaba el interés por presidir el Consejo Editorial pues sabían la importancia que el Gobernador del Estado le brindaba a labor editorial durante su gobierno y que controlarlo reeditaría beneficios políticos frente al titular del Ejecutivo.

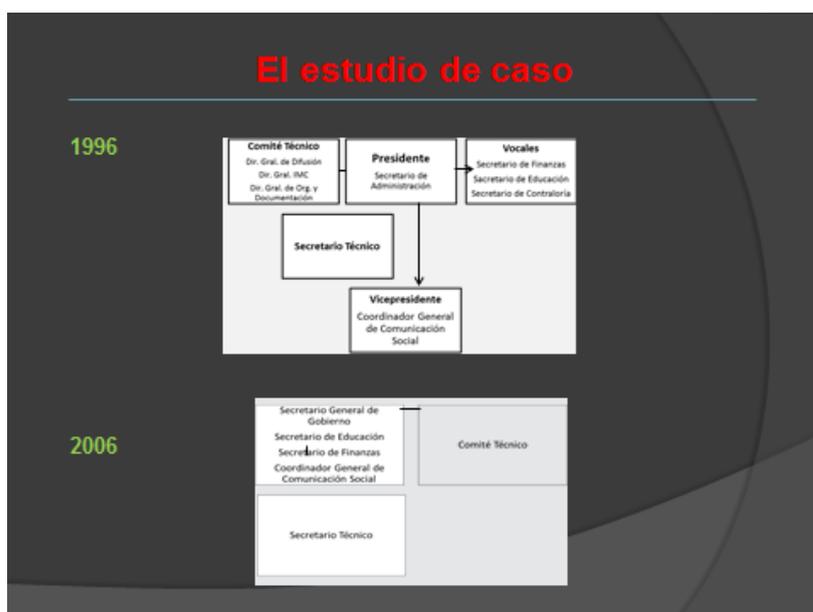


La pregunta era: ¿cómo poder equilibrar los intereses políticos por presidir un Comité cuya responsabilidad era la de desarrollar uno de los programas más importantes con motivo de las efemérides referidas y al mismo tiempo permitiera integrar un cuerpo técnico que vigilara por la calidad de las publicaciones?

Ante esta situación se optó por no especificar en el Acuerdo qué dependencia sería la responsable de coordinar al Consejo Editorial, sin embargo, en el articulado del mismo se establecían como facultades del Secretario de Educación el designar al Secretario Técnico (artículo noveno), a los tres integrantes del Comité Técnico (artículo séptimo), así como convocar a las sesiones del Consejo Editorial.

Con ello, era en el Secretario de Educación en quien recaía la responsabilidad, en la práctica, de coordinar todos los trabajos

relativos a las cuestiones editoriales del Gobierno del Estado de México y, en consecuencia, la toma de decisiones y una presencia importante, como instrumento de negociación, frente a otras instancias de gobierno.



Con ello se evitó, formalmente, el que la Presidencia del Consejo recayera en otra dependencia diferente a la Secretaría de Educación, otorgándosele la autoridad a través de otros medios.

Con ello, se aseguraba la conducción del proyecto original en torno a la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario.

Las intromisiones de las distintas dependencias en torno al proyecto, en los hechos, fueron más palpables. Por un lado el poder político del Secretario General de Gobierno influía constantemente en el sentido que debía tomar el Consejo Editorial y por otra parte, la Secretaría de

Finanzas, de quien dependían los recursos para promover e impulsar a la citada Biblioteca, tenía sus propios criterios que podían impulsar o condicionar cualquier proyecto editorial.

Esta situación abría de determinar, en el largo plazo, el perfil y las características que había de tomar el Consejo Editorial, el Comité Técnico y la Secretaría Técnica así como quienes habrían de irse incorporando en el desarrollo de proyecto.

Por otra parte, es importante señalar, aún dentro de esta fase, que el proyecto central seguía siendo construido por quienes lo habían propuesto originalmente.

Como ya se señaló era uno de los proyectos más importantes de la administración estatal con vistas a las conmemoraciones del Bicentenario de la Consumación de la Independencia. Es importante señalar los objetivos ideales que se plantearon originalmente se fueron desviando a la largo de las distintas etapas, haciendo que el fenómeno de la sumisión ya no sólo se observara en los actores sino en la dependencia misma que se ajustaba a los intereses de niveles jerárquicos superiores. La sumisión no sería entonces sólo un fenómeno individual sino que se transfiere a la organización misma como ente colectivo.

El propósito de la Biblioteca era el de "estimular el gusto y el interés por la lectura de textos informativos como formativos, tanto técnicos y científicos como de temas culturales...y se constituía como una

empresa editorial que se propone difundir la cultura del libro y fortalecer el sentido de identidad estatal, mediante la publicación de obras dirigidas a diversos públicos, en versión impresa o digital”, y agregaba, que “las colecciones y los títulos que habrán de componer este gran acervo han sido proyectados para despertar en interés de los niños por la lectura, facilitar la consulta de los estudiantes en torno a temas de la realidad estatal, constituir una base para la formación de bibliotecas familiares, así como divulgar el patrimonio cultural de la entidad y difundir la obra de grandes autores clásicos o contemporáneos relacionados con nuestra identidad”.

La Biblioteca estaba integrada originalmente por varias colecciones. Es importante mencionarlas porque en su desarrollo se presentaron diversos conflictos entre las distintas dependencias que afectaron y definieron el papel de la organización misma y de sus objetivos.

Estas eran:

1. *Colección Cubo de Luz*, dirigida a niños que dominan la lectoescritura y se integraría por textos breves, de vocabulario accesible e ilustraciones atractivas sobre temas de la cultura universal y de fomento a la identidad tanto nacional como local.
2. *Lecturas de la Mochila*, de carácter sobre todo informativo y apropiado para integrarse a la biblioteca escolar de los diferentes grados y niveles del sistema educativo estatal.

3. *Lecturas de Cabecera*, cuyo propósito era elaborar textos amenos y llamativos que permitieran la integración de bibliotecas familiares.
4. *Colección Mayor*, constituida por obras para públicos más particulares y diversificados de grandes temas abordados por reconocidos autores relacionados con el desarrollo cultural, científico y social de la comunidad mexiquense. Comprendía reediciones de obras de destacados autores.
5. *Estado de México, patrimonio de un pueblo*, que tenía como propósito el ofrecer una panorámica de la riqueza cultural y artística del Estado de México.

La referencia a estas colecciones es importante pues permite comprender el desarrollo posterior del Consejo Editorial ya que, desde el punto de vista organizacional, tanto los objetivos planteados, como las colecciones a desarrollar influyeron de manera importante en el devenir de la organización.

El proceso continuó. El Gobernador firmó el Acuerdo en el que se constituía el Consejo Editorial, las colecciones tuvieron aprobación de los principales editores del Estado y el proyecto fue bien visto por distintas empresas editoras quienes veían una perspectiva de buenos negocios.

El proyecto fue dado a conocer en un evento muy importante, encabezado por el propio Gobernador, los secretarios, el magisterio y representantes del medio intelectual y cultural de la entidad. La importancia del proyecto quedo de manifiesta en una declaración del Gobernador en donde afirmó que éste sería la punta de lanza de una “revolución cultural” en la entidad.

Durante este evento se entregaron los primeros dos libros, correspondientes a diferentes colecciones, de la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario así como el portal en el que se podrían consultar todos los volúmenes que integrarían a la misma.

El proceso administrativo de licitación de los primeros libros ya anunciaba los problemas a los que se enfrentaría la estructura naciente con las áreas administrativas.

## **2. La fase de la institucionalización.**

Con ello concluye la fase heroica y se inicia la fase de institucionalización caracterizada, por un lado, por la puesta en marcha de los proyectos y por otra el concertar, con distintas dependencias, la existencia misma del Consejo Editorial y la integración de los subcomités.

Para concluir, tres son los hechos importantes a considerar en esta etapa:

1. La elaboración de una norma caracterizada por la ambigüedad relacionada a la autoridad responsable de presidir el Consejo Editorial.
2. Las grandes expectativas que se hicieron del proyecto dentro del marco de las conmemoraciones del Bicentenario de la consumación de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana.
3. Los intereses particulares, derivados de su posición dentro de la estructura gubernamental, de los distintos secretarios lo que sería determinante en el desarrollo posterior de los objetivos del proyecto de la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario.

Una vez concretada la firma del Acuerdo y el lanzamiento del proyecto de la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario se imponían dos tareas. Por un lado, el definir los criterios a los que estarían sujetas todas las dependencias en materia de normas; y, por otra, el desarrollar el proyecto de la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario.

La tarea urgente era, entonces, integrar un grupo de trabajo, ya que la organización, si bien existía jurídicamente, no lo era desde el punto de vista formal. No tenía una existencia dentro del aparato administrativo y, en consecuencia, estaba limitada para la contratación de personal así como de fuentes de financiamiento para desarrollar el proyecto editorial.

Las visitas constantes a las dependencias encargadas de autorizar la constitución de una estructura formal consumía tiempo que se quitaba a la actividad más creativa de poder integrar las colecciones de la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario así como definir los criterios generales sobre publicaciones a las que estarían sujetas todas las dependencias del gobierno local.

Las tareas a realizar, sin embargo, permitían aún mantener el sentimiento de unión entre quienes integraron el grupo original. La fase heroica se prolongaría durante algunas semanas antes de que la distribución de posiciones, la asignación de responsabilidades empezaran a permear los intereses propios de cada uno de los participantes.

El ingreso a la institucionalidad significó para algunos el “reparto del botín” no sólo de ingreso o puestos formales sino en el sentido de prestigio o reconocimiento.

Sin embargo, se deberían tomar las primeras decisiones. Por una parte la designación del Secretario Técnico y por otra la de los integrantes del Comité Técnico. De los tres actores que originalmente habían iniciado el proyecto, uno fue designado como Secretario Técnico y los otros dos como miembros del Comité Técnico y el tercero fue nombrado por el Secretario General de Gobierno.

Al momento de iniciarse la formalización de las actividades, los problemas organizacionales se hicieron evidentes. Se iniciaron las

negociaciones con las diferentes instancias administrativas, tanto para definir la sede de la Secretaría Técnica y el Consejo Editorial así como los mecanismos administrativos y financieros para hacer viable el proyecto.

Las relaciones de poder y los conflictos empezaban ya entonces a perfilarse.

Por una parte, de una relación entre iguales, se volvió una relación de dependencia entre los tres que originalmente habían concebido el proyecto ya que uno de ellos había sido designado por el Secretario de Educación como Secretario Técnico y los otros como miembros del Comité Técnico.

Por la otra, la intervención de las aéreas administrativas de la Secretaría de Educación, encargadas de proveer y facilitar los recursos, poco a poco se hicieron más interventoras en los procesos de decisión de los asuntos referentes a la política editorial tanto en la definición de las condiciones de la sede como en la integración del personal requerido.

Los conflictos e intereses no tardaron en aparecer. Por un lado, se mantenía cierta unidad de propósitos entre los miembros porque aun faltaban aspectos por concluir como lo era la elaboración del Manual de Normas y Políticas para las Publicaciones de la Administración Pública Estatal así como integrar los Subcomités editoriales de cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal.

Pero por otro, se empezaban a manifestar los alejamientos derivados de tomas de posiciones de cada uno de los miembros. Aunque las oficinas eran más bien modestas y poco funcionales, se le daba, sin embargo, cierta formalidad a la existencia del Consejo al contar con un espacio físico que reivindicaba de cierta manera el esfuerzo hasta entonces empleado. Un burócrata no se siente ni se identifica como tal hasta que no tiene un escritorio frente a sí.

Los miembros del Comité Técnico y quienes estuvieron en el desarrollo del proyecto original tuvieron distintas actividades. Uno reclamaba un espacio en la oficina, otro se mantenía alejado del proyecto y solo hacía presencia cuando era requerido y el tercero hacía cargo de la actividad operativa y de las relaciones con otras dependencias.

La incorporación al grupo de trabajo de nuevos miembros fue muy peculiar. A la solicitud de perfiles específicos para poder realizar una labor editorial eficiente, el área de administración envió al personal que había sido desplazado de otras dependencias.

La composición del grupo fue entonces muy heterogénea, sobre todo porque muchas de ellas eran personas sindicalizadas, algunas con un buen perfil técnico y que contribuyeron a resolver problemas en particular, pero carentes de las habilidades necesarias para vincularse a un proyecto editorial.

Estas diferencias entre personalidades habrían de expresarse en conflictos con el paso del tiempo.

A esta situación se agregó el hecho de que presupuestalmente no existían ni plazas ni autorizaciones para poder instrumentar las acciones que le dieran viabilidad al proyecto.

Una de las características de esta fase fue el tener que enfrentar los procesos de negociación con quienes administraban los recursos, tanto financieros como materiales y humanos, que permitieran el desarrollo del proyecto.

Las áreas administrativas son conscientes del poder que significa el distribuir los recursos para el desarrollo de las actividades sustantivas. Utilizan este poder para tratar de orientar, de condicionar, de sugerir desde los espacios físicos hasta el perfil de las personas que habrían de integrar el primer equipo de trabajo.

Durante esta fase quienes iniciaron el proyecto mantenían, todavía, cierta unidad en cuanto a criterios y comportamiento pues se reconocía el liderazgo de uno de ellos como negociador frente a los niveles jerárquicos superiores, hecho que posteriormente había de cambiar conforme el proyecto avanzaba ya que cada uno de los personajes mantenía relaciones diferentes con quienes tomaban decisiones.

Al proyecto se fueron sumando personas que eran desconocidas para el equipo original y que habían sido desplazadas de otras dependencias sea por conflictivas o porque no desarrollaban adecuadamente su trabajo. Es decir la integración del primer grupo encargado de uno de los proyectos más importantes de la administración local se integró sin criterios profesionales de selección y con una intromisión muy significativa de las áreas de las que dependían las decisiones financieras y de recursos humanos.

### **La integración del equipo de trabajo.**

Como se mencionó, el Consejo Editorial y los órganos encargados de instrumentar los proyectos, si bien tenían ya una existencia formal, no existían en lo administrativo, es decir, dentro de la estructura gubernamental.

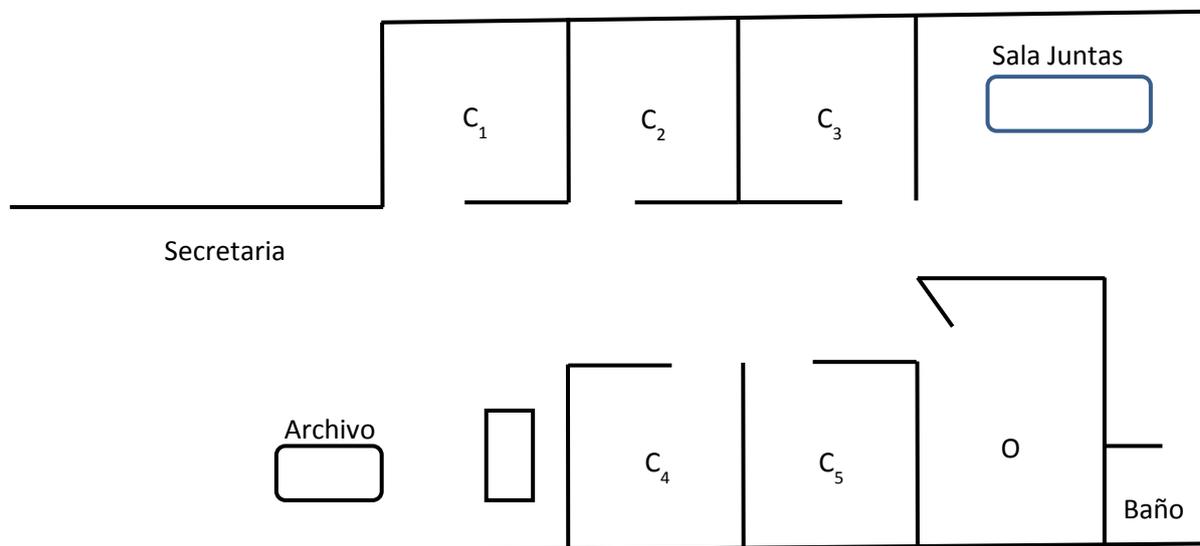
Con ello se complicaban varias decisiones muy importantes. Por un lado la integración de personal cuyo perfil pudiera contribuir a lograr los objetivos y, por otra, las disposiciones presupuestales para llevar a cabo los distintos programas, principalmente los referentes a la edición de libros, que integrarían a la Biblioteca Mexiquense.

Así a las tres personas que formaban el equipo original se integraron, por decisión del área administrativa, en pocas semanas, personas que no tenían el perfil que requería un área cuya actividad principal era la producción de libros.

Así se constituyó un grupo integrado por siete personas, cuatro hombres y tres mujeres, cuyas características eran las siguientes. Una profesora sindicalizada y que enviada al programa pues salió de otra dependencia por conflictos; un profesor, sindicalizado también quien tenía facilidad para trabajar en el desarrollo de programas de computo; una señora cuya habilidad le permitía desarrollar relaciones públicas; una secretaria; y, un mensajero, cuya llegada fue sorpresiva. Además de las tres personas que iniciaron el proyecto.

La distribución del espacio de trabajo, como se puede observar en el plano 1, permitía una interacción muy intensa entre los que integraban al grupo.

Plano 1.



Había poco espacio para la discreción en el trabajo y la interacción era muy intensa, casi personal y muchas veces íntima. Cualquier situación que se conversará, por muy personal que fuera, se hacía del

conocimiento de todos. Estos factores con el transcurso del tiempo habrían de repercutir en el ambiente de trabajo.

Las relaciones de trabajo se hicieron entonces muy intensas. Por una parte por la necesidad de concretar el Manual de Normas y Políticas para las publicaciones de la Administración Pública Estatal y por otra la de continuar con el programa editorial.

Las presiones por tener resultados hicieron la tarea muy compleja. Los resultados era tener libros publicados, sin embargo, no se contaba con el equipo necesario para diseñar libros ni con el personal adecuado para realizarlo. Se tuvo que recurrir a otras dependencias, como lo era el Instituto Mexiquense de Cultura que tenía equipo y personal capacitado para realizar dichas tareas. A través de éste es como se lograron concretar las primeras publicaciones.

En otros casos se contrató el servicio editorial completo en editoras particulares y fue así como se pudo contar con tres libros para ciegos dentro de una colección nueva.

Con ello se le iba dando el sentido social, que se pretendía originalmente, a la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario. Mientras se desarrollan y se contaba con más de treinta títulos cuya información estaba en la fase de recopilación.

Mientras, en paralelo y como complemento de la actividad editorial, se realizaban acciones de difusión de la cultura local aprovechando algunas efemérides locales.

Sin embargo, un hecho determinaría el futuro de las propias actividades del Consejo Editorial apartándose del espíritu general del proyecto.

Se acercaba diciembre y de la oficina del Gobernador solicitaban libros para ofrecerlos como regalo. Esto obviamente provocó crisis y conflictos entre distintas dependencias y burócratas ya que, como se mencionó, no se contaban con el equipo técnico necesario para la elaboración de libros y se dependía de otras dependencias.

Pero una solicitud proveniente de la gubernatura, debía ejecutarse. No había excusa posible para no cumplirla. Había que atender la solicitud aunque fuese materialmente imposible cumplirla.

Fue entonces cuando se desvelaron las insuficiencias de la integración del Consejo. Por una parte, no se contaban con una estructura definida ni tampoco con un presupuesto asignado, ni mucho menos con personal adecuado para producir lo que se conocen como libros de arte o libros objeto que era la petición que se debía atender. Los trámites burocráticos para poder constituirla llevaban tiempo y las dependencias responsables de hacerlo tenían sus tiempos para las autorizaciones correspondientes. Esto provocó las primeras tensiones entre el grupo que trabajó y las distintas dependencias, tanto del

área de finanzas como del área administrativa de la Secretaría de Educación.

La presión por atender la petición aumentaban y aunque las colecciones Mayor y Patrimonio de un Pueblo tenían como objetivo la producción de libros de arte en ese momento no se contaba con material que permitiera su producción.

Las presiones fueron creciendo y se buscaron alternativas para atender la petición. Se buscó entre editores de la ciudad de México si tenían algún material disponible. Esto provocó distracción de esfuerzo de lo que debía ser el propósito final de la actividad editorial.

La intervención de distintas áreas empezó a provocar tensiones entre el grupo de trabajo ante la imposibilidad elaborar, para atender, con textos originales y referentes al Estado de México, en el tiempo solicitado.

Se pensó en la reedición de textos que ya habían sido publicados en administraciones anteriores pero dicha alternativa no tuvo éxito pues se enfrentaba a la falta de originalidad del proyecto que empezaba a desarrollarse.

Este hecho habrá de hacer que las prioridades editoriales, que en un principio tenían como destino el impulsar la lectura, cambiarán. Todos los esfuerzos se concentraron en tratar de producir este tipo de libros

en detrimento de las otras colecciones que tenían como objetivo el acercar los libros y la lectura a los diferentes sectores de la sociedad.

En adelante esa sería la prioridad, es decir, la producción de libros, que más allá de su contenido, tuvieran las características de libros de arte y las otras colecciones, que si bien seguían presentes en el espíritu del proyecto se realizaban de manera marginal.

Este hecho hizo que los proyectos prioritarios se concertarían en la producción de este tipo de libros frente a la constante demanda por contar con volúmenes que permitieran reforzar las acciones de relaciones públicas de distintas instancias de gobierno.

El proyecto original así se transformaba y con ello los objetivos mismos del proyecto de la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario.

Esto provocó desanimo entre el grupo de trabajo original y en consecuencia las críticas provenientes de las áreas administrativas se incrementaron. En la estructura formal de la burocracia era impensable no atender esa petición. El propósito original se transformó.

Aunque finalmente se logró atender la petición gracias a textos producidos por diversos investigadores del Estado de México, los conflictos derivados de esta situación habrían de dejar afectadas las relaciones con otras dependencias, sobre todo con las de administración y finanzas.

Durante los meses siguientes los esfuerzos se concentraron en elaborar textos que fueran susceptibles de producirse como libros de arte lo que determinaría que, hacia el futuro, la gran parte de la producción editorial tuviera esa característica alejándose del espíritu vasconcelista que había caracterizado al proyecto original.

De los propósitos originales sólo se conservaba la letra. En adelante los proyectos editoriales tenían un destinatario principal: atender la demanda constante de contar con libros que permitieran satisfacer los programas de relaciones públicas.

Se producían libros muy costosos que difícilmente podían llegar a los distintos sectores de la población.

La institución, entonces, se avocó a satisfacer esta demanda.

Estos hechos son organizacionalmente muy interesantes y revelan que tanto las estructuras de poder como la relación de dominación pueden ir más allá de la relación entre personas y se transfiere, casi con las mismas características, a las organizaciones de la administración pública.

Es decir, en el camino de analizar, a través de este estudio de caso las relaciones que explican la sumisión de un individuo, en lo particular en una dependencia pública, se encontró, al describir el caso como aquí se ha expresado, que toda una institución puede ser sumisa a una jerarquía superior de la cual depende no sólo la

estabilidad y la permanencia de las personas sino de la posibilidades de crecimiento de las mismas. La sumisión de una dependencia a otra puede cambiar los propósitos sociales de la misma.

El reconocimiento y la promoción no dependen sólo de que se cumplan objetivos sociales originalmente planteados, como debía ser, en esencia, el espíritu que anime la acción y la actividad de cualquier dependencia pública, sino de la manera en que esta cumpla las expectativas o percepciones, de las jerarquías superiores.

Esta ha sido una de las características no descritas dentro del aparato de la administración pública mexicana, pero que explica muchas de las deficiencias de la misma y como las políticas públicas, muchas veces, se diseñan en función de satisfacer las expectativas de las jerarquías mas que del conjunto de la sociedad.

¿Cómo se explica este fenómeno cuyas causas están en la estructuración misma de la administración pública mexicana?

La respuesta es compleja y no es motivo del presente trabajo, pero es importante dejar asentado que la sumisión no sólo corresponde a los individuos o a los actores que se desarrollan dentro de los aparatos del Estado sino que corresponde estructuralmente a las dependencias que definen y explican el porque de muchas de las ineficiencias sociales del aparato burocrático mexicano y de los, muchas veces, magros resultados sociales de las mismas. Esto contribuye a explicar, tal vez, el que muchas de las

promociones, que resultan inexplicables, de cierto funcionario se deben a que logra captar los intereses inmediatos de sus superiores jerárquicos poniendo toda una institución o dependencia a su servicio.

En ese contexto, meses después habría de presentar su renuncia quien ocupaba la Secretaría Técnica y quien hasta ese entonces había sido motor principal del proyecto.

Se abría así, para el Consejo Editorial y para quienes lo integraban, hasta entonces siete personas, un periodo e incertidumbre que es el momento en que se ubica el presente estudio para tratar de describir las características que tiene la sumisión en la burocracia mexicana.

### **3. El periodo de ambigüedad e incertidumbre.**

Derivado de la renuncia del Secretario Técnico, quien era el responsable de coordinar las acciones operativas del Consejo Editorial, se abrió una etapa de incertidumbre entre quienes integraban a esta organización, y quienes, de una u otra manera, tratarían de conservar su empleo pues era su única fuente de ingresos.

En esta etapa es cuando se inicia el análisis de la sumisión en la dependencia objeto de análisis tratando de describir, en una primera instancia, cuales fueron las reacciones que siguieron a este hecho y

como se fue desarrollando el comportamiento de cada uno de los actores, las relaciones que se desarrollaron entre ellos y las perspectivas que tenían derivadas del sistema de relaciones que habían desarrollado con el propósito de promoverse o al menos de conservar su empleo y con ello estabilidad laboral y de ingreso.

### **Las primeras reacciones**

Como ya se mencionó con la renuncia del Secretario Técnico se inició un periodo de incertidumbre y de ambigüedad entre quienes colaboraban tanto en el proyecto de la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario como en la instrumentación de los criterios para autorizar las publicaciones de las distintas dependencias de la administración estatal.

La primera reacción fue el análisis entre todos sobre los motivos que orillaron a la renuncia del Secretario Técnico. La reflexión en torno a la causa o causas posibles que dieron origen a la misma no siempre fueron muy claras. Iban desde un posible deterioro en sus relaciones con alguna de las jerarquías hasta el que se hubieran distorsionado los propósitos del proyecto original. Lo único que tenían de cierto es el de buscar los mecanismos que les permitieran conservar su empleo y seguir con el proyecto de manera institucional.

## El estudio de caso: Etapas observadas

Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal, Estado de México

### • La Organización

Fase heroica

Institucionalización

Estabilización

### • Los actores

Incertidumbre

Seducción

Estabilización

Dada las características y la heterogeneidad del grupo no parecía viable que alguno pudiera tomar el liderazgo del proyecto.

Un primer sentimiento fue el de tratar de mantener un espíritu de unidad y de trabajo en equipo que les permitiera presentarse mejor ante el posible sucesor.

Esta manifestación de unidad duraría poco tiempo. La incertidumbre les obligó a especular sobre las características del posible sucesor. Se plantearon varios escenarios derivados de la ambigüedad de la norma a la que ya hemos hecho mención en páginas anteriores. Se especulaba si el sucesor podría venir de la Secretaria General de Gobierno, dado el interés que el titular de la misma había manifestado por la actividad editorial pues él mismo, bajo su autoría, estaba promoviendo diversas recopilaciones de textos sobre

personajes destacados de la entidad; por otra parte, el interés, ya que en los hechos era quien operaba las cuestiones administrativas, del Secretario de Educación; también se especulaba que, puesto que el problema fundamental era la disposición de recursos para impulsar el proyecto editorial, tal vez la nueva designación debía de provenir del Secretario de Finanzas; y, finalmente si podría venir de la gubernatura dada la importancia que había adquirido el programa.

Frente a estas especulaciones todos reaccionaron de manera diferente. Cada uno por su parte buscó la interlocución con los distintos titulares, o sus más allegados, para obtener información de primera mano sobre quien sería el sucesor.

La información en ese momento era lo más importante para poder "moverse a tiempo", dentro de la estructura burocrática y buscar los apoyos para conservar el empleo.

Una de las constantes que tenían todos era la de conservar su empleo. Esa era la premisa en torno a la cual se estructuraba tanto la actuación como la preocupación de todos.

La incertidumbre era, por otra parte, la constante. No saber ni el tiempo en el que se designaría al sucesor ni quien sería, empezaba a provocar un sentimiento de angustia. Éste era mucho menor en aquellos que tenían una plaza sindical, quienes por este hecho no temían perder su trabajo y su estabilidad en el ingreso estaba asegurada.

Así habrían de transcurrir los días que fueron muy interesantes y muy ilustrativos para el observador quien veía como se iban construyendo, tanto simbólicamente como en la palabra y en los actos, la sumisión en la etapa previa a la llegada del nuevo titular.

Para ello se hace una descripción de lo sucedido durante cada uno de los días posteriores a la renuncia del Secretario Técnico.

A esta etapa de observación habría de seguir la de las entrevistas, cuyas características ya se describieron en el capítulo referente a la metodología, con algunos de los actores que vivieron este proceso lo que permitió contrastar lo que sucedió en los hechos con las visiones que tuvieron ellos mismos de una manera posterior.



## **Día uno**

Fue el día siguiente a la renuncia del secretario técnico. La gran mayoría llegó a la oficina más temprano de lo habitual. Las mujeres lucían más arregladas, incluso su aspecto personal se veía mejorado notablemente. Por su parte los hombres contrariamente a su habitual vestimenta informal, ese día se presentaron con traje y corbata. Todos en sus rostros reflejaban cierto cansancio derivado de la incertidumbre que provocaba la ausencia de un jefe.

La incertidumbre se incrementaba en la medida en que ninguno de ellos tenía certeza de cuando se haría la nueva designación.

Este fue el tema central de sus conversaciones. Nuevamente especular sobre quien sería el nuevo jefe y quien lo habría de designar. Entre todos trataban de darse ánimos confiando, se decían, en que cada uno había hecho bien su trabajo y que se recomendaba por si mismo. Ese día salieron todos juntos a comer y regresaron para terminar su jornada de trabajo.

A las seis de la tarde todos se retiraron quedándose uno de ellos quien formaba parte del grupo original de trabajo con el argumento de que "no se vaya a ofrecer algo".

## **Día dos**

Se repitió como el día previo la manera de vestir y la llegada puntual de todos los integrantes. Se percibía cierto sentimiento de abandono ya que no tenían noticias sobre la llegada del nuevo jefe.

Ese día todos se dedicaron a realizar llamadas con sus contactos para saber si tenían alguna información sobre lo que había de suceder en su área.

Acordaron que cada uno debería organizar la información con la que contaba pues de eso dependía el que pudiera conservar su empleo y era la mejor manera de presentarse ante el nuevo jefe.

La angustia en algunos era manifiesta. Uno de los miembros del grupo original el que formaba parte del Comité Técnico y que asistía con regularidad a esa dependencia empezó a sentirse con posibilidades de ser el Secretario Técnico pues recibió la instrucción por parte de la Secretaría de Educación de recibir, del secretario técnico saliente, la oficina.

Este hecho cambio radicalmente el ambiente de compañerismo que se había manifestado el día anterior.

Al asumir la responsabilidad de recibir su oficina se creyó con el derecho de poder ser el sucesor. Esta situación fue percibida por el resto del grupo quienes en una primera reacción prefirieron guardar distancia de quien se estaba asumiendo como el nuevo jefe.

Situación que duró pocas horas ya que poco a poco los miembros del grupo se dirigían a él para plantearle sus proyectos entorno a las tareas que les correspondían.

El ambiente se torno más tenso y el sentimiento de grupo se empezó a fracturar. Todos eran más discretos en sus comentarios.

Algunos que se sentían mejor informados no creían en la posibilidad de quien recibía la oficina pudiera ser su próximo jefe.

La incertidumbre continuaba.

### **Día Tres**

La llegada de todos fue nuevamente puntual pero su vestimenta era mucho más relajada a excepción de aquel quien se asumía con posibilidades de ser el nuevo jefe. Solicitó incluso una cita con el Secretario de Educación, misma que no le fue concedida. Sin embargo, mantuvo entrevistas personales con cada uno de quienes integraban el Consejo Editorial para conversar con ellos en torno a sus actividades, la manera de mejorarlas y ofrecerles estabilidad en el trabajo si hacían una buena alianza con él.

La mitad del grupo veía con buenos ojos esta posibilidad y la otra mitad no lo creía posible debido "a informaciones de alto nivel que ellos conocían".

Ese día solo fueron a comer quien se asumía como futuro jefe con otros dos de los colaboradores del área. El resto no los acompañó y la jornada concluyó con sentimientos encontrados entre los miembros.

#### **Día cuatro**

Quien se asumía como sucesor tuvo ese día un rol mucho más activo. Recibió a los representantes del órgano de control quienes atestiguaban la elaboración del acta de entrega recepción. Este hecho fue tomado, ante la indiferencia de la mayoría de los miembros del grupo como un hecho poco trascendente. Sin embargo se empezaban a manifestar ciertas tensiones y alejamientos entre los miembros del grupo.

Ese día cada uno permaneció en su escritorio archivando y arreglando los papeles de su área.

Fue un día en los que hubo pocos comentarios sobre la llegada del nuevo sucesor.

#### **Día cinco**

Ese día la llegada fue igualmente poco puntual, los saludos fueron menos amables que de costumbre y cada uno de los miembros del grupo se ocupaba de sus asuntos particulares. Algunos veían a quien había recibido la oficina provisionalmente como el posible nuevo secretario técnico y con él trabajaban proyectos y atendían reuniones con responsables de las áreas editoriales de otras dependencias.

Incluso se atrevió a atender ocupando la oficina del secretario técnico y llamando a acuerdos para asignar tareas a los miembros de la dependencia.

Esto provocó una mayor desintegración del grupo. Las expresiones como "que se cree esté", "quien lo mando", "yo no le voy hacer caso" reflejaban el malestar que estaba provocando en el interior del grupo.

Cierto ambiente de rebeldía e indiferencia se percibían y el malestar se expresaba en llamadas telefónicas o en conversaciones con familiares entre otros.

### **Día seis**

La llegada a la oficina no fue puntual como otros días, a pesar de que quien se asumía como sucesor les había pedido llegar temprano como de costumbre para poder organizar el trabajo en equipo.

Corría entonces el rumor de que alguien externo y ajeno a la oficina y al proyecto pudiera ser designado como el nuevo secretario técnico. Esto fue manifestado entre varios de los miembros de la dependencia y llegó a oídos de quien se asumía como jefe.

Esto llevo a una nueva crisis dentro de la dependencia ahora acelerada por las especulaciones sobre el próximo sucesor y el desplazamiento de quien venía asumiéndose como jefe.

Esto propicio que entre este último y el resto del grupo se generara situaciones de tensión que estaban afectando el desarrollo de las actividades sustantivas de la dependencia.

Ese día quien se pretendía como sucesor se retiró antes de que concluyera la jornada mientras su semblante lucía contrariado.

### **Día siete**

La incertidumbre volvió a dominar a todos los miembros de la dependencia. Sabían que el próximo jefe estaría por llegar pero desconocían su procedencia o su nombre. Las llamadas a amigos cercanos a las distintas secretarías que formaban el Consejo Editorial se sucedieron a lo largo del día.

Esta situación provocó un alejamiento entre los miembros del grupo y el aislamiento de quien en días anteriores se asumía como jefe quien manifestaba un mal humor exagerado y en ocasiones violento y quien obligaba de manera poco cordial a los miembros de la dependencia a que sostuvieran acuerdos con él o realizarán las tareas que les encomendaba.

El ambiente entre todos se empezó a deteriorar rápidamente y del sentimiento de grupo que existía originalmente se transformó en un "sálvese quien pueda".

## **Día ocho**

Todos llegaron más temprano que de costumbre. En sus caras se observaba tensión y de cierta manera malestar por un sentimiento de abandono por parte de la dependencia a la que pertenecían. El jefe es siempre una referencia en la estabilidad de las organizaciones. Lo fue claramente en este caso. El superior jerárquico es el referente de la estabilidad emocional y profesional de quienes integran una dependencia.

Ese día la incertidumbre al carecer de jefe se convirtió en la certidumbre de que llegaría una persona externa y que no había participado en la fase original del proyecto.

La crisis de quien se asumía como posible sucesor alcanzó su punto más alto. No solo les reprochó a los miembros del grupo su falta de apoyo para que el pudiera quedarse con el puesto y con ello asegurarles a todos su estabilidad en el trabajo. Les amenazaba diciendo que se iban a arrepentir por no haberlo apoyado y que si venía otra persona no los iba a recomendar sino por el contrario, aquellos quienes no le habrían hecho caso dieran por seguro su salida.

Esto provocó que el nivel de tensión de la organización aumentara y que la incertidumbre, por el tiempo transcurrido se hiciera más intensa entre los miembros de la organización.

## **Día nueve**

La llegada de todos fue puntual, los semblantes se veían tensos y existía un ambiente de preocupación entre los miembros del grupo. Ese día recibieron la noticia de quien había de ser quien ocupara la secretaría técnica y en efecto era un hombre desconocido y proveniente directamente de la gubernatura del estado.

Las reacciones fueron muy diversas. Quien se asumía como próximo jefe entró en una crisis nerviosa que requirió incluso de atención médica.

Para el resto del grupo esta situación no les afectaba, se concentraban más en preparar sus archivos, la lista de sus asuntos pendientes, las nuevas propuestas e ideas que tenían para presentarle al nuevo jefe y prepararse para recibirlo en un momento aún desconocido.

Ese día transcurrió de manera lenta para todos, intercambiaban pocas opiniones y cuando esto sucedía lo hacían murmurando.

Todos se preparaban para el proceso de seducción del nuevo jefe.

## **Día diez**

La llegada de todos fue más puntual de lo habitual. Las caras mostraban cierta tensión y en este día fue posible empezar a observar los primeros indicios de la seducción hacia el nuevo jefe.

Los hombres por su parte, iban impecablemente vestidos, corbatas nuevas, zapatos bien lustrados y trajes bien planchados. Algunos incluso más peinados que de costumbre.

Las mujeres, por otro lado se notaba que habían mejorado la manera de vestirse y su arreglo personal. Todas pretendían parecer más jóvenes. Un hecho llamo la atención del observador ya que coincidían con lo que se había observado el día uno.

Por alguna razón las mujeres, que normalmente usaban pantalón o traje sastre ese día iban vestidas con falda más corta y con medias negras. Este hecho que podría parecer intrascendente, en una primera lectura, resultaba desde el punto de vista simbólico, muy importante porque es el primer hecho en el que se ve materializado el aspecto seductor hacia el nuevo jefe que habría de tener otras manifestaciones a lo largo de los siguientes días.

El nuevo jefe no se presentó ese día y el ambiente general dentro de la oficina era de desconcierto. Todos tenían incertidumbre sobre su estabilidad en el trabajo y consecuentemente en su futuro.

Este ambiente se expresaría en los siguientes días en un aislamiento de cada uno de los miembros de la dependencia.

Al tercer día de que se dio a conocer quien era la persona designada fueron citados a la oficina del Secretario de Educación quien en un acto formal tomo la propuesta al nuevo Secretario Técnico.

Durante este evento no hubo intercambio de opiniones con el nuevo designado. Solo saludos cordiales y un "nos veremos luego".

Al salir volvieron todos a su oficina especulando sobre su futuro y la impresión que les había causado el nuevo responsable del proyecto editorial.

Al día siguiente nuevamente acudieron puntualmente en sus horarios a la oficina con vestimentas similares a las que se habían descrito. El nuevo responsable no se presentó sino días después.

Esos días fueron para los miembros de la dependencia de incertidumbre y de angustia.

La llegada del nuevo responsable ocurrió cuatro días después. Saludó amablemente y tuvo entrevistas con cada uno de ellos asegurándoles que no tendrían problema para permanecer en sus trabajos. Esto generó, en una primera impresión, cierta confianza entre todos. Resurgió nuevamente un cierto espíritu de grupo derivado de la presencia del nuevo titular. La presencia de este durante la primera semana fue esporádica y cada uno de los actores llevaba consigo la intención de presentar su mejor cara así como expresar resultados concretos de su trabajo y tenerlos listos para cualquier momento en que fueran requeridos.

Sin embargo, prevalecía en el ambiente un sentimiento de incertidumbre.

Durante esta etapa, la observación habría de concluir para dar paso a las entrevistas que habrían de permitir de contrastar la observación con la visión y la percepción que los entrevistados tendrían sobre el proceso de transición y sus inquietudes sobre el proceso mismo.

## **Las entrevistas**

Como se señaló en el capítulo en el que se describen los instrumentos metodológicos, la entrevista fue fundamental para determinar, desde el punto de vista de los actores, su percepción sobre el comportamiento del grupo y en lo individual y sobre todo como se veían ellos mismos en relación a sus compañeros y el ambiente de trabajo.

Se realizaron cuatro entrevistas a distintos actores en las que se pudieron observar aspectos muy importantes que permiten identificar algunos elementos vinculados con la sumisión.

Las entrevistas tuvieron la característica, como quedó asentado, de ser no estructuradas por distintas razones. La primera de ellas es la dificultad de realizar estudios con cierta profundidad en la burocracia mexicana. El burócrata se caracteriza generalmente por su desconfianza ante cualquier cuestionamiento que se realice sobre su desempeño organizacional.

Los entrevistados aceptaron tener una conversación debido, por una parte, a la buena relación que mantenían con el entrevistador, sin embargo sugirieron, en todos los casos, varias condiciones. La primera de ella era que se realizaran fuera de su oficina, generalmente en un café, que no fueran grabados y mucho menos que se conocieran sus nombres. El temor subyacente a esta actitud era que la indiscreción o el hacer público los nombres les pudieran afectar en su estabilidad laboral en su prestigio personal.

Estas se desarrollaron en un ambiente relajado y amable tratando en todo momento de que pareciera una conversación de amigos y se les solicito si no tendrían inconveniente en que se tomaran notas de lo que expresarán.

Las entrevistas tuvieron los siguientes ejes de conversación:

1. Captar la impresión que tenían del grupo de trabajo.
2. Su opinión sobre la actitud y el comportamiento más significativo de sus compañeros y las relaciones que se daban entre ellos.
3. Cómo se sentían en la etapa previa a la llegada del nuevo jefe y durante el proceso en el que éste se integraba al consejo editorial.
4. Qué fue lo que hicieron para ganar su confianza.
5. La descripción de la actitud del nuevo jefe hacia ellos.

A lo largo de las conversaciones, que tuvieron lugar semanas después a la llegada del nuevo jefe, la mayoría de los entrevistados mostraban cierto desdén y menosprecio por la actividad que habían desarrollado. Dos de ellos ya no laboraban y sus opiniones fueron muy negativas en torno a la llegada del nuevo jefe.

Es importante señalar que entre lo observado por quien realizó este estudio, en la etapa previa a la llegada del nuevo jefe y el contenido de las entrevistas existen diferencias muy importantes.

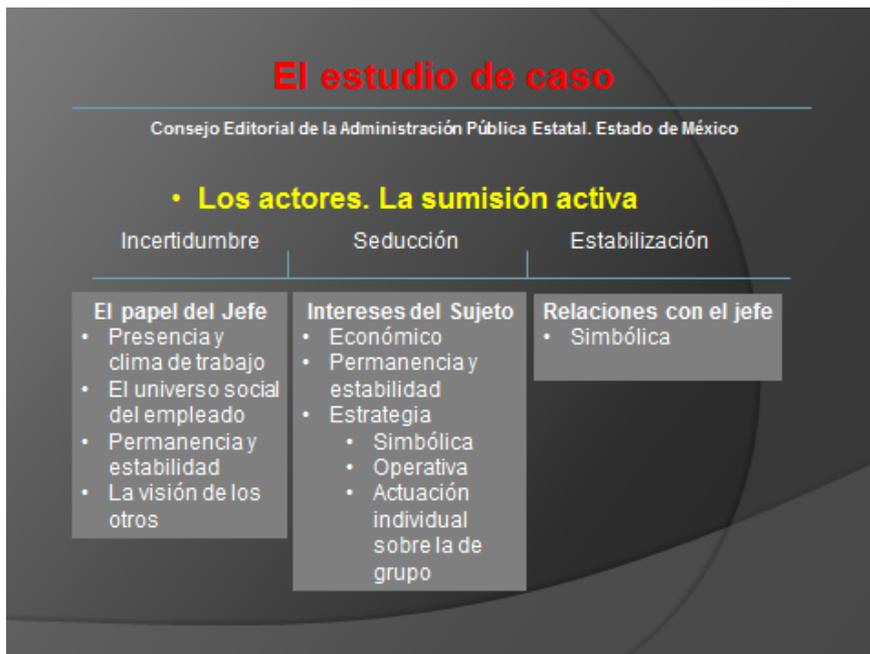
La descripción que hacen los entrevistados de las distintas etapas en que se realizó el estudio no corresponden a las actitudes que la realidad tuvo cada uno de ellos.

A lo largo de las entrevistas todos manifestaron una actitud muy diferente a la que en realidad adoptaron durante el tiempo que duró la observación. Este hecho es en si mismo interesante pues el burócrata, nunca se asume como sumiso y mucho menos reconoce el haber adoptado, sea simbólica o prácticamente, actitudes que pretendieran, a través de la seducción, mantenerse en el puesto de trabajo con una actitud cortesana frente a la autoridad.

Esta es una de las características que hacen difícil el penetrar dentro de la burocracia en general para comprender las actitudes organizacionales y en consecuencia comprender la cultura de la misma para transformarlo.

Dicho sea de paso, muchos estudios se realizan dentro de la burocracia para determinar climas organizacionales que difícilmente logran instrumentarse pues existe una habilidad particular dentro de la burocracia para poder disfrazar las realidades reales de cualquier organización.

Sin duda que el ser observador participante e integrarse a la actividad burocrática es el mejor instrumento para entender a la burocracia desde adentro. Eso fue lo que parcialmente se realizó a lo largo de este estudio.



Para comprender y dar contenido a dichas entrevistas es importante tener como referencia, el cuadro de necesidades definido por Maslow ya que permitirá hacer más comprensible la actitud de cada uno de los entrevistados.

En la base de la pirámide se encuentran las necesidades básicas del hombre como lo son las fisiológicas seguidas de aquellas relacionadas con el empleo y el ingreso, que es en donde se ubica la necesidad primaria del sumiso, ya que de ella dependen el satisfacer las necesidades básicas. Sin embargo para el caso del sujeto sindicalizado, quien de una u otra forma tiene seguridad en el ingreso, su necesidad en la estabilidad laboral se convierte en una necesidad de estabilidad emocional o de prestigio que están en la cúspide de la pirámide de Maslow.

De acuerdo a este autor una vez satisfechas las necesidades básicas como son las relacionadas con las cuestiones fisiológicas se encuentran las referentes a las del empleo que ocupan el peldaño inmediato superior a la base. Esta necesidad explica muchas de las actitudes que el subordinado tiene con relación al jefe. La estabilidad y la permanencia en el empleo obligan a que el subordinado diseñe una estrategia frente a la autoridad jerárquica superior que tiene varios elementos y etapas.

Por un lado un proceso de seducción que se expresa de manera simbólica y en actitudes que van definiendo, en un principio, la sumisión frente al jefe y que se observan desde el cambio de personalidad para adaptarse a las necesidades o características particulares que observan en el jefe.

El burócrata adopta una actitud adaptativa. Es decir que es capaz de cambiar de piel, ajustar sus comportamientos a las características particulares que pueda observar en el jerárquico superior y que le permitan satisfacer la necesidad personal y social de mantenerse en el empleo cualquiera que fueran las razones que lo motiven.

Uno de los elementos constantes en las entrevistas era la preocupación de conservar el empleo y, consecuentemente, el ingreso. Este es el hecho de origen que va definiendo los elementos que nos permiten identificar a la sumisión como una de las características de la cultura burocrática en México.

En efecto, como lo señala en la entrevista numero 1 "yo quería conservar mi trabajo porque creía que podía aportar algo para crecer en lo personal y contribuir con algo...". Esta manifestación fue constante en todos los entrevistados. Ninguno dudo en señalar su interés por mantenerse en el empleo independientemente de la razón que lo motivara. Incluso aquellos que tenían una posición sindical, y que por esa situación tenían mayor seguridad en mantenerse con su plaza, asumían las mismas actitudes de aquellos que tenían mayor inseguridad en el trabajo y manifestaban su deseo de conservar el puesto que venían desempeñando. Esto puede explicar, en cierto sentido, que no únicamente el ingreso es una razón para permanecer en el trabajo sino también el hecho social de que la posición puede darles prestigio, por el papel o el rol que tienen dentro de una dependencia, lo que les permite presentarse de mejor manera frente a la sociedad y frente a sí mismos de mejor manera.

Coincidieron en que la etapa previa a la llegada del nuevo jefe se abría un periodo de incertidumbre y que algunos señalaban como de angustia. En efecto, en la entrevista número dos señala que "durante la etapa en la que se nombraba el nuevo jefe se vivieron momentos de incertidumbre muy significativa. Todos se cuestionaban ¿que va a pasar?, ¿quién va a venir?, ¿como será?, ¿seguirá el proyecto?, ¿conservaremos el empleo? En ese mismo sentido, la entrevistada número uno señala: "si fue un periodo de angustia". Esta situación fue corroborada por los otros dos entrevistados.

En este punto cabe señalar que dos de los entrevistados no habían tenido una experiencia burocrática previa ya que provenían, uno del sector privado y la otra sin experiencia laboral. Durante este periodo, y derivado de la observación estos dos últimos entrevistados, al no tener antecedentes desconocían o no estaban involucrados en la cultura particular de la burocracia. Sus primeras impresiones a la salida de su jefe original no se plantearon los mismos cuestionamientos de aquellos que llevaban varios años dentro del aparato burocrático. El periodo previo, que hemos denominado de incertidumbre se caracterizó por la incorporación en su actitud y vida personal a la que le transmitían el resto del grupo que ya tenía experiencia burocrática.

Este hecho, la percepción diferente entre quien nunca había laborado en una dependencia de gobierno y quienes si lo habían hecho, le permitió al observador el ver con mayor claridad como se perfilaban y definían los elementos de la sumisión, pues el contraste era evidente. Durante esta etapa los entrevistados coinciden en que en los primeros momentos en el grupo se dio un sentimiento de unidad que tuvo sus manifestaciones materiales en ir a comer juntos o en mantener cierto equilibrio emocional entre ellos. Esta situación manifestada por todos se expresa en la entrevista numero dos al afirmar que "tal parece que la falta de jefe de ayuda a que el sentimiento de grupo se fortalezca".

Sin embargo esta manifestación contrastaba con lo que en la realidad veía el observador. Cada uno de los miembros, si bien mantenía una actitud de cierto relajamiento y de solidaridad con el grupo, iban desarrollando una estrategia personal y particular para irse posicionando y creando condiciones ante la llegada evidente del nuevo jefe. Realizaban llamadas con gentes cercanas a quienes suponían podrían tomar las decisiones, se acercaban a las áreas administrativas dependientes de la Secretaria de Educación quienes podrían recomendarlos para mantener su empleo o en su caso tener algún tipo de información que les diera certidumbre. Estas actitudes personales nunca fueron compartidas con otros de los miembros de la dependencia. Esto lo señala en la entrevista número dos, que tenía muchos años trabajando en la administración pública local, al decir que “se daba un proceso velado de desunión entre todos porque al mismo tiempo se buscaba una salida personal ante la llegada del nuevo jefe y todos tenían su guardadito como podía ser un proyecto nuevo o alguna sugerencia de como mejorar algunos procesos... bueno, nadie decía nada relativo a esos proyectos pero todos sabíamos que todos queríamos hacer algo para quedar bien con el jefe que estaría por llegar”.

Otro de los elementos observados por los entrevistados fue el señalar que sus compañeros de trabajo se comportaban de una manera servil a la llegada del nuevo jefe. Esto se reafirma por lo manifestado en la entrevista número cuatro cuando dice “la actitud de quienes yo

suponía tenían cierta dignidad y autoridad profesional había cambiado. El que me había pedido que fuera su aliada tenía una de las actitudes más serviles que yo nunca había visto, pues al llegar el nuevo jefe le llamaba señor, se paraba y le abría la puerta y exaltaba sus virtudes personales aunque la verdad nunca lo había tratado". Esta actitud fue observada también en la entrevista número uno cuando afirma que "un historiador que parecía serio, se fue con él y parecía limpiar botas del nuevo jefe y hasta la puerta del coche le abrió".

Esta actitud de cada uno de los miembros del grupo que fue observada por ellos mismos y calificada como servil no es reconocida como parte de la actitud de ellos mismos. El sumiso ve la sumisión en el otro pero no la asume como propia.

La realidad vista por el observador indica que todos los miembros de la organización realizaron acciones que iban construyendo una relación de sumisión hacia el nuevo jefe que era similar a la que adoptaron en la relación que mantenían con el anterior. Las relaciones de dependencia entre el subordinado y el jefe son una mezcla entre el ejercicio efectivo de la autoridad que se manifiesta a través de ordenes o simbólicamente a través de expresiones físicas o materiales pero también a la actitud activa del subordinado quien tiene actitudes de sumisión que se expresan en el lenguaje, en la manera de dirigirse al superior jerárquico y simbólicamente a través

de actitudes como lo es el hecho de abrir la puerta como lo señala y lo califican los propios entrevistados.

Otro de los elementos en el que coinciden los entrevistados es en el hecho de que la presentación física, la manera de vestir, el arreglo son hechos constitutivos de dos procesos simultáneos. Por un lado una actitud para presentarse ante la llegada del nuevo jefe que se expresaba en la manera de vestir, que era más cuidadosa de la que normalmente se tiene y que forma parte de una etapa que podríamos denominar de seducción.

El sumiso seduce primero, trata de presentarse como lo mejor que puede dar de si mismo y se complementa con las actitudes que poco a poco van definiendo las características de la sumisión. El uso del cuerpo es fundamental en esta etapa. El observador lo pudo constatar a lo largo de distintos momentos. Por un lado, en los días siguientes a la renuncia del anterior jefe en la que todos los integrantes del grupo cambiaron su manera de vestir, hecho que se repitió en los días en que ya tenían conocimiento de quien seria el sustituto.

Otra de las características de esta actitud, y que es muy común dentro de la burocracia es la de presentarse ante el nuevo superior jerárquico señalando las deficiencias o lo que no se había hecho bien con el jefe anterior. Este hecho también es constante en las entrevistas. En la entrevista numero uno se afirma: "pero todos se trataban de ganar al jefe criticando al anterior por lo que no se hizo",

este elemento forma parte de la etapa de seducción y en la que, paradójicamente, lleva implícito un mensaje de que quien lo expresa tiene cierta autoridad técnica y, al mismo tiempo, cierta capacidad de crítica pero que fortalece su posición al presentarse ante el nuevo jefe con elementos tangibles que refuerzan el ponerse a su servicio.

### **La sumisión**

La sumisión es un elemento oculto en la burocracia mexicana. No es palpable ni reconocido por los actores quienes lo encubren, lo disfrazan, de la mejor manera, aunque si lo observan en los otros.

La sumisión es un fenómeno complejo. Puede ser activa o pasiva y estar determinada por la historia, la cultura o el mundo simbólico en el que se desarrolla un sujeto.

En cualquier caso en la sumisión, a diferencia de la obediencia que significa el abandono de uno mismo a la voluntad de otro, el sujeto siempre juega un papel activo. La sumisión es una construcción del subordinado.

La sumisión no tiene en si misma un carácter negativo, forma parte de la estructuración de las relaciones que se dan en general en la burocracia mexicana.

Esta tiene como característica, por parte del sumiso, el poder establecer las condiciones que le permitieran, por una parte, mantenerse en su puesto de trabajo y, por la otra, estar en las mejores condiciones para desarrollarlo.

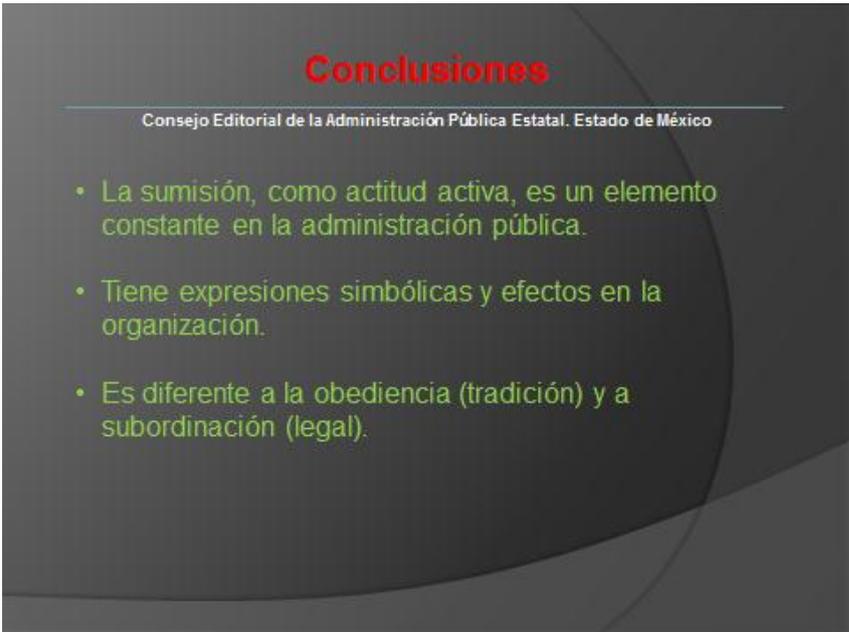
La sumisión forma parte del proceso de ajuste entre la autoridad y el subordinado, que en el caso de la burocracia mexicana se presenta como permanente y va mas allá de las habilidades técnicas o del conocimiento que de las tareas particulares pueda tener un individuo

## **Capítulo V**

# **CONCLUSIONES.**

Como toda investigación que trata de interpretar un hecho social, en el que la conducta humana es determinante, el investigador va encontrando factores o elementos que, por un lado, puede superar las expectativas planteadas originalmente y, por otro, encontrarse con elementos que superan las primeras hipótesis.

Estas son, sin duda, las ventajas del método utilizado partiendo de la premisa de que es obligación del investigador el acercarse a la realidad tratando de interpretarla y extrayendo de ella los conceptos básicos que permitan comprenderla mejor y no, como sucede frecuentemente, tratar de entender la realidad a la luz de conceptos preconcebidos.



**Conclusiones**

Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal. Estado de México

- La sumisión, como actitud activa, es un elemento constante en la administración pública.
- Tiene expresiones simbólicas y efectos en la organización.
- Es diferente a la obediencia (tradicición) y a subordinación (legal).

El observador de un hecho social esta obligado a hacer una lectura de la realidad a partir de lo que ésta está reflejando para construir los conceptos que le den sentido y racionalidad a la misma.

El tema central de la investigación fue el de tratar describir a la sumisión en la burocracia mexicana tomando como referencia el estudio de caso de una dependencia pública local. El objetivo era tratar de explicar cuales eran las manifestaciones y los medios que le daban sentido y que permitían comprender a la sumisión así como contextualizarla en el medio en el que el actor social se desenvuelve. Es importante señalar que a lo largo de la investigación y una vez que se contaron con los elementos para responder a las preguntas originales planteadas en la investigación se identificaron elementos que rebasaron el propósito original del trabajo.

En efecto, al analizar a la sumisión se percibió que esta no solo se constriñe a una relación de dominación en donde el sujeto sumiso tiene una participación activa, sino que afecta a la organización misma llegando incluso a transformar la naturaleza de los objetivos que persigue.



Así, las presentes conclusiones comprenden tres grandes apartados. El primero, dentro del propósito original, es explicar como un sujeto en particular o varios miembros de una organización van estructurando el proceso de sumisión dentro de una estrategia personal.

La segunda, derivada del proceso de investigación, se refiere al impacto que esta actitud tiene en las relaciones entre subordinados y superiores jerárquicos.

Y, finalmente, que una organización, puede cambiar su naturaleza funcional a una de sumisión dentro de un complejo organizacional.

Es importante señalar que se definió un marco teórico general que permitiera abordar la investigación con base en la obra de Alain Touraine, Luis Montañó y Max Weber.

El primero señala que en las sociedades contemporáneas los actores son cada vez menos sociales y se rigen por un ideal de si mismos y que las relaciones sociales deben tener una concepción distinta porque muchas veces se centran en la vida personal del sujeto. En ese sentido se dio una importancia fundamental al estudio del actor en particular, y a sus relaciones sociales con quienes integraban la organización así como a la organización misma.

Por ello, la importancia de la observación y las entrevistas que se realizaron a los diferentes actores permitieron definir los rasgos, que

en lo individual, permitían identificar la sumisión y sus efectos en la organización.

Este análisis se completó con las reflexiones de Luis Montaña en el que señala varios elementos importantes para interpretar el comportamiento de los actores. Señala este autor que tanto la organización como sus miembros tienen cierto margen de autonomía que permiten comprender comportamientos diferenciados, y que no coinciden necesariamente con el del grupo en su conjunto, hecho que fue evidente en las entrevistas realizadas en la que, sin excepción, los actores reflejaban el contar con una estrategia propia independientemente de que en algunos momentos pareciera integrarse a un propósito colectivo.

El segundo aspecto que señala Montaña es el considerar a la cultura, a la historia y a la distancia social como elementos que permiten comprender mejor el fenómeno. En ese sentido, la reflexión que se hace en uno de los apartados de la presente investigación permite concluir que existe, históricamente hablando, una continuidad en el comportamiento de la burocracia en México que va determinando ciertas pautas de comportamiento que le dan contenido a las relaciones de dominación. La cultura, entonces, permite comprender el comportamiento de los actores, como señala, Philippe d'Iribarne, que está determinado, socialmente hablando, por procesos que se transmiten en periodos históricos largos y que se van concretando en actitudes particulares de los objetos; es decir, que

existen "ciertas formas de continuidad cultural que articulan el comportamiento de los individuos entre culturas, instituciones, historia y estrategias".

El estudio de la historia permite contextualizar al fenómeno en el tiempo sin incurrir en lo que Crozier advierte al afirmar que analizar el pasado y vincular los comportamientos con el presente se incurra en el hecho de que la interpretación de una realidad concreta pueda ser prisionera de la lectura del pasado.

Por otra parte, señala Montañó que la distancia social es otro elemento que permite comprender mejor el comportamiento del actor. Este aspecto fue muy importante y destacado en las entrevistas pues en ellas, sea explícita o implícitamente, la distancia se ve reflejada e incrementaba entre el jefe y el subordinado por la aparición de una tercera persona, un intermediario, en el caso en estudio la que desarrollaba funciones de secretaria particular, pero que se manifestaba también en aspectos simbólicos como eran el definir quien tenía derecho a ingresar libremente a la oficina del jefe. Como lo señala la entrevistada número tres al afirmar que "ese tiempo llegó una mujer muy agresiva que se ostentaba como su secretaria particular y al citar algunos nos decía, con un tono agresivo que "ustedes hablarán con el secretario técnico, a través de mí", actitud que se ve reforzada con la expresión "no toquen a mi puerta, solo a través de mi secretaria particular podrán hablar conmigo".

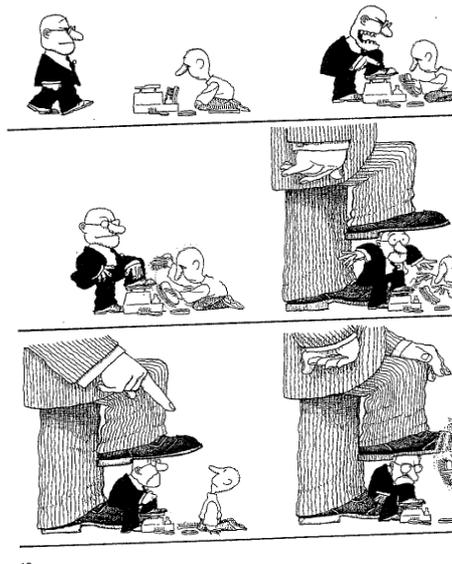
Otro hecho que reforzaba la distancia social lo fue el tamaño de las oficinas, particularmente la del jefe. Lo dice el entrevistado número dos, "él se asignó la oficina más grande, con su propio baño".

Esta idea basada en el estudio de Hofstede, quien señala que la distancia social está definida, también, por quien obedece permite comprender, como lo reflexiona La Boétie, que la libertad del sujeto dominado o sumiso es menor en la medida en que está más cerca del quien lo domina y se recupera en la medida en la que se aleja.

Este fenómeno fue observado en el caso del mensajero, que si bien no fue entrevistado, la distancia más alejada del jefe jerárquico aumentaba su margen de libertad y con él la posibilidad de tener una mayor estabilidad en el trabajo.

El estar cercano al jefe anterior le provoca al sujeto, durante el periodo de incertidumbre, una mayor angustia pues infiere que sus intereses están vinculados a éste y no a los del nuevo jefe. Así lo manifiesta en la entrevista número cuatro cuando afirma que "tenía la desventaja de haber trabajado muy cerca del anterior secretario técnico y pues yo no tenía ni idea de si esto era bueno o malo".

Otro referente fundamental lo es Max Weber y su concepto de dominación quien la define como la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado señalando que la dominación "descansa en los más diversos motivos de sumisión, desde la habituación consiente hasta las puramente racionales con arreglo a fines".



Este aspecto es observado en las distintas entrevistas pues todos tenían claridad en el papel tan importante del jefe en el mantenimiento y estabilización en el trabajo y como, dos de ellos, que no tenían antecedentes de trabajo en la burocracia pública se adaptaron rápidamente a las maneras de actuación del resto de los integrantes de la organización.

Sin duda que uno de los elementos que permiten comprender el fenómeno de la sumisión lo es el papel del jefe. Señala con razón Crozier que éste es determinante en el clima de trabajo y en torno al cual gira el logro de los objetivos institucionales, y agregaría, el particular de cada uno de los actores. El jefe aparece como el gran articulador entre los miembros de la organización y los objetivos de la misma como lo reconocen a lo largo de las diferentes entrevistas.

Por un lado esto se expresa en la espera, que a lo largo de los días narrados, se manifestó dentro de la dependencia y la búsqueda que todos hacían por encontrar referentes en el exterior que les

permitiera tener una idea sobre el perfil y las características del nuevo jefe, aún antes de que fuera designado oficialmente, y con ello definir sus propias estrategias. Con este hecho se refuerza la idea de Montañó relativa a la autonomía de los actores.

La ausencia del jefe permite identificar el período que se ha denominado de incertidumbre que es fundamental pues son los momentos en los que el subordinado empieza a definir, activamente, los términos y estrategias de sumisión que le permitan construir su nueva estabilidad en el trabajo.

Este período genera angustia entre los subordinados y en consecuencia se refuerza la actitud de sumisión en espera de la decisión final que vaya a tomar el jefe en relación a su situación laboral, incluso en aquellos que eran sindicalizados.

Así lo manifiestan los entrevistados. "Yo quería conservar mi trabajo porque creía que podía aportar algo", dice el entrevistado número uno; "yo tenía necesidad del trabajo pues ya no tenía apoyo de mi pareja en la casa. Para mi trabajar en gobierno era una nueva experiencia".

Estos aspectos, la incertidumbre, la angustia, la distancia aumentaban la probabilidad, en términos de Weber, de encontrar obediencia por parte del subordinado pero al mismo tiempo daba origen a las mas diversos comportamientos que van constituyendo a la sumisión.

En términos de Merton, nos enfrentamos ante situaciones socialmente estructuradas, por que existen procesos definidos que se transforman en desviaciones funcionales, o disfuncionalidades adaptativas, del desarrollo normal de la organización. Pues la estructura no mitiga en si misma la ansiedad por la posición ni tan poco la de satisfacer las expectativas institucionales. Se reacciona entonces con excesiva sumisión.

La caracterización y el uso de los conceptos de los autores que han sido referencia para identificar los elementos simbólicos, de actitud y el contenido de las relaciones de dominación permiten apuntar algunas conclusiones particulares.

**Conclusiones**

Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal, Estado de México

Desde el actor	Desde el jefe
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se asume como sumiso.</li> <li>• Lo de en los otros y no en él.</li> <li>• La búsqueda del jefe.</li> <li>• Acción racional (define los términos de la sumisión)</li> <li>• Desarrolla una estrategia.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crítica al anterior</li> <li>• Dress Code</li> <li>• Nuevos proyectos</li> </ul> </li> <li>• Las motivaciones (empleo y prestigio)</li> <li>• Habitación de los actores (Weber)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulador</li> <li>• Determinante en el clima de trabajo</li> <li>• Logro de objetivos institucionales</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Distancia social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La puerta</li> <li>• La oficina</li> <li>• La Secretaria particular</li> <li>• Lo de en los otros y no en sí mismo.</li> <li>• El técnico y el mensajero</li> <li>• El disfrute de la seducción</li> </ul>

A nivel del sujeto en particular se puede concluir lo siguiente:

1. La sumisión de un sujeto en una relación jerárquica no tiene valor moral, pues corresponde a una estrategia planificada

motivada por diversas razones, entre las que se encuentran la conservación del empleo, el prestigio social o profesional o el mantener la estabilidad en el ingreso.

2. El sumiso no se acepta como tal aun a pesar de que las manifestaciones tienen expresiones tangibles que se traducen en la manera de vestir, en el vocabulario, en la expresión corporal para presentarse ante el superior jerárquico y en la relación misma con su pasado burocrático inmediato (valoración del trabajo y de su relación con el antiguo jefe) así como la idea que tiene con su futuro.
3. El sumiso, justificando propósitos institucionales muestra una actitud crítica hacia su anterior jefe, sustituyéndolos por una perspectiva personal.
4. El sumiso no ve la sumisión en él pero si la observa en los otros, como quedó asentado en las distintas entrevistas realizadas, cuando varios de ellos expresaron que "los demás tenían una actitud servil ante el nuevo jefe" (entrevista dos y tres).
5. La sumisión es producto racional que están dentro del ámbito personal del burócrata y cuyas formas de instrumentación corresponden a una cultura absorbida y aprendida organizacionalmente.
6. La sumisión se manifiesta a lo largo de un proceso. Se va construyendo en el tiempo y se acelera y se fortalece por un

periodo al que se ha denominado como de incertidumbre y en el que el sujeto manifiesta angustia ante lo que podría ser su futuro profesional y de ingreso dentro de una dependencia pública. Durante esta etapa el actor planea y construye todos aquellos elementos que le permitirán instrumentar su estrategia para lograr los propósitos que en lo particular ha definido y que le permitirán presentarse de mejor manera ante el superior jerárquico y con ello construir una relación de dominación que este acorde con sus intereses particulares.

7. A la etapa de la incertidumbre se sucede un periodo de instrumentación de la estrategia, a la que se ha denominado como de la seducción. Ésta es una etapa en la que el actor hace uso de todos los medios a su alcance para tratar de mantenerse dentro de una dependencia y, eventualmente, mejorar su posición funcional dentro de la misma. Se caracteriza por la entrada en operación de todos aquellos elementos que el actor considera útiles y que va adecuando de acuerdo a la personalidad que perciban en su nuevo superior jerárquico. Se manifiesta en la percepción que tiene del trabajo, el volumen de información que maneja, y aspectos materiales, a los que ya hemos hecho referencia, que van desde la manera de vestir hasta su comportamiento general así como su relación con sus compañeros quienes están operando, por su parte, estrategias similares.

8. Una vez concluido la etapa de la seducción y establecidos y definidos los términos de la relación de dominación entre subordinado y jefe se inicia una etapa de estabilización de la relación.

**Conclusiones**

Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal. Estado de México

Desde el actor	Desde el jefe
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se asume como sumiso.</li> <li>• Lo de en los otros y no en él.</li> <li>• La búsqueda del jefe.</li> <li>• Acción racional (define los términos de la sumisión)</li> <li>• Desarrolla una estrategia.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crítica al anterior</li> <li>• Dress Code</li> <li>• Nuevos proyectos</li> </ul> </li> <li>• Las motivaciones (empleo y prestigio)</li> <li>• Habitación de los actores (Weber)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulador</li> <li>• Determinante en el clima de trabajo</li> <li>• Logro de objetivos institucionales</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p><b>Distancia social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La puerta</li> <li>• La oficina</li> <li>• La Secretaria particular</li> <li>• Lo de en los otros y no en sí mismo.</li> <li>• El técnico y el mensajero</li> <li>• El disfrute de la seducción</li> </ul> </div>

**Conclusiones**

Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal. Estado de México

Desde la organización	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos institucionales en función de las características del jefe.</li> <li>• Organización más sujeta a la personalidad que se confunde con objetivos institucionales.</li> <li>• La relación del jefe de la dependencia en relación a sus propios intereses (promoción)</li> </ul>	

En la sumisión el sumiso es un sujeto activo de la misma, participa en la definición de su relación de subordinación, es decir, siguiendo el razonamiento de La Boétie, reduce sus márgenes de libertad que esta

limitada por un objetivo superior como lo es la estabilidad en el empleo, en el ingreso y en el reconocimiento social.

Esta situación confirma lo que Max Weber conceptualiza como la habituación inconsciente en la que las consideraciones para someterse son puramente racionales con arreglo a fines específicos.

Metafóricamente se podría afirmar que el sumiso le pone el traje al emperador, en imagen contraria al del cuento de Andersen, creando una situación en la que el jefe se acomoda a las circunstancias de la sumisión acumulada de una organización, que es la suma de la sumisiones particulares y de quienes la integran lo que va determinando las características de la relación de dominación.

En relación al segundo aspecto mencionado sobre el impacto que la sumisión tiene en la relación entre subordinado y jefe se observó que esta tiene una fase muy intensa, y por lo tanto corta en el tiempo, que llevada al extremo permite que el subordinado se asuma como el ente activo de esa relación de dominación y, sea derivada de sus habilidades técnicas o profesionales, que al rebasar el nivel de influencia permitido por el jefe provoca el conflicto y la ruptura de la relación como sucedió en el caso del entrevistado número dos.

Por otro lado el jefe participa del proceso. Le gusta ser seducido. Es una característica de la autoridad y de la relación de dominio que se va conformando.

El jefe cultiva y fomenta la sumisión. Da ordenes que van incluso mas allá de la actividad profesional o funcional del burócrata, como lo

ilustra bien en la entrevista número tres, cuando el entrevistado asume que le servía "hasta de chofer" pero que contrasta con la actitud de la entrevistada número cuatro quien no aceptó acompañarlo en su vehículo a una reunión, lo que provocó distanciamiento del y la posterior pérdida del empleo.

Para comprender mejor este hecho se construyó una tabla a la que se denominó como de Relaciones del Subordinado (Jefe-Organización) en la que se trata de ilustrar el fenómeno de la sumisión y los impactos que puede tener organizacionalmente y en la que se distinguen cuatro cuadrantes que vinculan la actitud del sujeto dominado, que va de la sumisión a la independencia, y la actitud relacionada con la eficiencia o ineficiencia en el trabajo.

Las relaciones subordinada-jefe-institución se caracterizan por lo siguiente.

Las relaciones pueden generar sentimiento y actitudes de angustia, de satisfacción, de frustración, de servidumbre y cortesanía, que van determinando, dentro de una organización, la forma e intensidad con la que se dan las relaciones de dominación.

En el cuadrante de incertidumbre se genera en el subordinado un sentimiento de angustia y es en el que se presenta con mayor intensidad el fenómeno de la sumisión y el proceso completo de la etapa de la seducción. En éste, la lealtad no es absoluta ni para el jefe ni para la institución, pues si el factor dominante es la incertidumbre, se privilegia los intereses inmediatos del actor quien

realizará las acciones necesarias para lograr una nueva estabilidad en su relación laboral y de dominación. En éste se presenta el proceso de sumisión con mayor intensidad pues la incertidumbre provoca en el burócrata un sentimiento de inseguridad que hace que esté más atento a las relaciones de dominación de la que depende su estabilidad.

En el cuadrante de imposición se caracteriza porque la lealtad esta mas vinculada al jefe y es relativa con la organización. En este la característica del subordinado es de servidumbre, y por tanto de sumisión al jefe y la estabilidad en el trabajo depende del grado de satisfacción que pueda otorgar el subordinado al jefe.

En el cuadrante denominado falta de autoridad se genera un sentimiento de frustración ya que los referentes jefe y organización se pierden para el subordinado por lo que la gestión de la dependencia es ineficiente y anárquica.

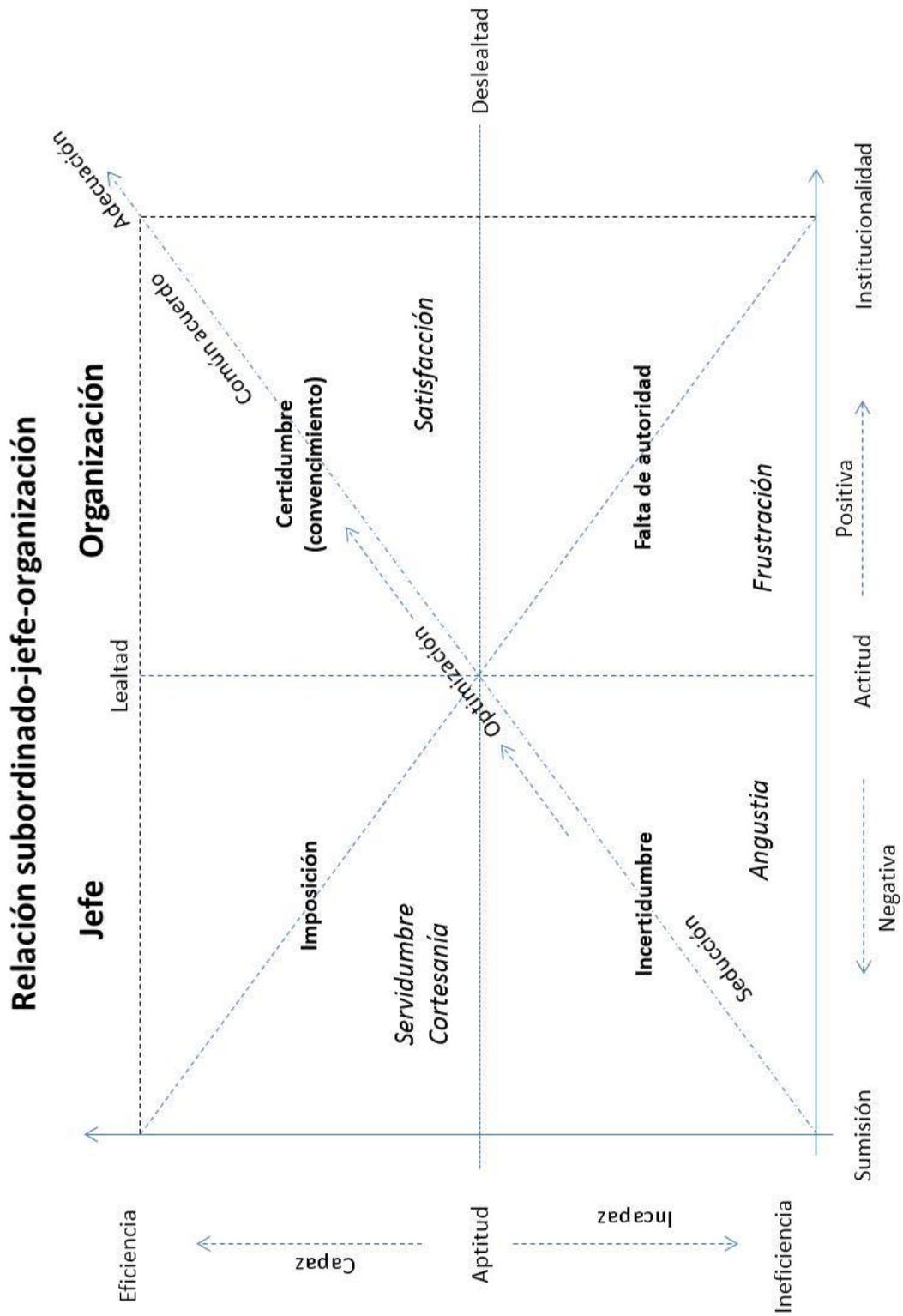
Finalmente, el cuadrante ideal es en el que el subordinado siente satisfacción y se caracteriza porque existe una relación de dominación estable con el jefe y con la organización. En este el jefe deriva su autoridad en función del logro de los objetivos institucionales y el subordinado se adecúa a este propósito de acuerdo a sus intereses y perfil profesionales lo que permite una estabilidad laboral y el equilibrio emocional que beneficia a la organización.

La línea que cruza los cuadrantes es la que indica la adaptación que el subordinado va teniendo en toda organización.

En relación al tercer aspecto mencionado el estudio reveló que el fenómeno de la sumisión y las relaciones de dominación que derivan, pueden afectar estructuralmente los objetivos y las relaciones internas en la propia organización.

Pero existe un elemento más que destacó a lo largo del estudio. Una dependencia pública, concebida como una organización, con objetivos y estructuras formales puede constituirse en si misma en una organización sumisa cuyo propósito es el de que toda la actividad de la misma se concentre en satisfacer las necesidades de alguien que esta por encima de ella y que la aleja del propósito que le dio origen.

Estas conclusiones abren vertientes para profundizar en el estudio de la burocracia mexicana. Los pocos estudios sobre la misma limitan, por falta de conocimiento del fenómeno, el que cualquier proyecto de transformación de la administración pública entendida como el instrumento más importante del Estado para lograr sus fines se reduzcan a reformas formales porque no afecta, ante la falta de comprensión, al individuo que en particular integra a una organización pública.



## Bibliografía.

Alvesson, Mats y Per Olor Berg. (1992) *Corporate Culture and Organizational Symbolism*. Ed. Walter de Gruyter. New York.

Alvesson, Mats. (2010). *Interpreting interviews*. Sage Editions

Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (2007) Ed. Miguel Ángel Porrúa y CIDE.

Barba Álvarez, Antonio y Solís Pérez, Pedro C. (1997), "Cultura en las Organizaciones. Enfoques y Metáforas de los Estudios Organizacionales." Vertiente Editorial. México.

Barba Álvarez, Antonio. (2002) "Calidad y Cambio Organizacional: ambigüedad, fragmentación e identidad. El caso del IAPEM de CFE". Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Bejar, Raúl y Hector Rosales (Coordinadores)(2005) *La identidad Nacional Mexicana como problema político y cultural*. Unam, México.

Bertaux, Daniel. (2005) *Los relatos de vida*. Edicions bellaterra, España.

Brunsson, Nils y Johan P. Olsen (2007) *La reforma de las organizaciones*. CIDE.

Bryman, Alan (1989), *Research Methods and Organizations Studies*, Unwin Hyman, Londres.

Cabrero Mendoza, Enrique (1995) *Del Administrador al Gerente Público*. INAP

Crozier, Michel (1965) *Le monde des employés de bureau*. Editions du Seuil, Paris.

Crozier, Michel (1963) *Le phénomène bureaucratique*. Editions du Seuil, Paris

Crozier, Michel y Friedberg, Erhard. (1990), "El Actor y el Sistema. Las restricciones de la acción colectiva". Alianza Editorial Mexicana. México.

D'Iribarne, Philippe (2010) *Modernidad y diversidad cultural. La lógica del Honor, UAM Iztapalapa y Red Nacional de Investigadores en Estudios Organizacionales*.

Elías, Norbert.(1996) *La Sociedad Cortesana*. FCE.

Enriquez, Eugéne, (2007) *Clinique du Pouvoir. Les figures du maitre.* Eires. Paris.

Fromm, Erich. (1999), "El Miedo a la Libertad". Paidós. México.

Geerts, Clifford (2001) *La interpretación de las culturas.* Gedisa editorial.

Giddens, Anthony. (1990) *The Consequences of Modernity.* Stanford University Press.

Goffman, Erving. (1997), "La Presentación de la Persona en la Vida Cotidiana". Amorrortu editores. Argentina.

Gordon Schaeffer, Wendell Karl (1955). *La administración pública Mexicana en Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol.VII, núm.1, enero-marzo

Hofstede, Geert. (1991). *Cultures and Organization. Software of the mind. Intercultural Cooperation and its Importance for Survival.* McGRAW-HILL Book Company UK

La Boetie, Étienne de. (1983) *Discours de la servitude volontaire ou Contr'Un.* GF. Flammarion. Paris.

Lammers, C.J. (1990), "Sociology of Organizations around the globe. Similarities and differences between American, british, French and german", *Organization Studies*, vol. 11, núm. 2, pp. 179-205.

Lincoln, Yvonna (1985), *Organizational Theory and Inquiry*, Sage Publications, Newbury Park, California.

Luhman, Niklas. (2005) *Poder.* Universidad Iberoamericana y Anthropos.

Lukes, Steven. (2007). *El Poder: Un enfoque radical.* Ed. Siglo XXI

Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky, (compiladores) (1999), "Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina". Fondo de Cultura Económica. México.

Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky.(Compiladores) (1999) *Administración Pública. El Estado actual de la Disciplina.*

Marina, José Antonio (2008). *La Pasión del Poder. Teoría y Practica de la Dominación.* Ed. Anagrama.

Merton, Robert K. (1992), "Teoría y Estructura Sociales". 3ª.ed. Fondo de Cultura Económica. México.

Montaño Hirose, Luis (Coordinador General) (2004) Los Estudios Organizacionales en México. UAM y Miguel Angel Porrúa.

Montaño Hirose, Luis (1999) La Dimensión Cultural de las Organizaciones en Tratado de Sociología del Trabajo de Enrique de la Garza (Coordinador).

Montaño Hirose, Luis. (2007) Autonomía y distancia social en una Organización Pública Mexicana en Organización y cultura. Tradición, Poder y Modernidad en México. Ed. UAM-Iztapalapa.

Morgan, Gareth. (1992) Imágenes de la Organización. Alfaomega.

Mouzelis, Nicos P. (1991). Organización y Burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre las organizaciones sociales. Ediciones Península

Peters, B. Guy (1999) La política de la burocracia. FCE.

Pineda Guadarrama, Juan de Dios. (2002), "Enfoques Contemporáneos de la Administración Pública. Política Pública, Relaciones intergubernamentales y Nuevo Institucionalismo". Instituto de Administración Pública del Estado de México. México.

Powell, Walter y Paul J. Dimaggio. (Compiladores) (1999) El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. FCE.UAEM.

Rendon Cobian, Marcela Victoria (coordinadora) (2007) Organización y Cultura. Universidad Autónoma Metropolitana.

Ruiz Olabuenaga, José Ignacio. (1999) Metodología de la investigación Cualitativa. Universidad Deusto. España.

Sainsaulieu, Renaud (1977) *L'identité au travail*. Press de sciences po. Paris.

Silverman, David (1995), *Interpreting Qualitative Data*, Sage Publications, London.

Schatzman, Leonard y Anselm L. Strauss (1973) *Field Research*. Prentice Hill.

Schatzman, Helen B. (1993), *Ethnography in Organizations, Qualitative Research Methods series 27*, SAGE University Press, California, E.U.

Taylor, S.J: y R. Bogdan (1987) Introducción a los métodos cualitativos. Paidós.

Thoenig, J.C. (1998), "How far is a Sociology of organizations still needed?", en *Organization Studies*, vol. 19, núm 2, pp 307-320.

Touraine, Alain y Khosrokhavar, Farhad. (2002), "A la búsqueda de sí mismo. Diálogo sobre el sujeto". Paidós. España.

Wallace, Ruth A. (1999), *Contemporary Sociological Theory. Expanding the Classical Tradition*. 5a. Ed. New Jersey.

Weber, Max. (1981), "Economía y Sociedad". Fondo de Cultura Económica. México.

Zabludovsky Kuper, Gina. (1993) Patrimonialismo y modernización. FCE.

## **ANEXOS.**

## **A. Las entrevistas.**

### **Entrevista Uno.**

En el proceso de transición mi experiencia fue terrible.

Creo que a todos los deberían capacitar para estos procesos que son difíciles y muy complejos. Yo no tenía experiencia en el llenado de formatos ni de cómo hacerlo pues nadie se ponía de acuerdo en como se debían hacer las cosas. Al menos aprendí algo sobre todo aquello que no debía hacer.

Si fue un periodo de angustia que requería de aprendizaje aunque el ambiente era muy pesado, se veía una ruptura en el grupo y la verdad falta de integración.

Yo quería conservar mi trabajo porque creía que podía aportar algo para crecer y contribuir con algo...aunque en ese periodo no había dirección porque todos querían quedar bien con el nuevo jefe.

A mí me preocupaban los documentos que tenía en resguardo y me faltaban algunos que no lográbamos localizar. Al principio tenía muy claro lo que quería y así se lo manifesté al nuevo jefe de que yo estaba no sólo por las personas sino por proyectos.

Al principio nos dijo que todos nos íbamos a quedar y hasta a algunos les prometió una plaza y nos dijo que por ellos le llenáramos en una hoja nuestras funciones y un pequeño currículum vitae y yo le expuse que mis funciones eran como de un secretario particular...pero poco a poco observe que las cosas iban cambiando si alguna persona me

venía a ver el nuevo jefe se acercaba a mi escritorio como si fuera yo a revelar algún secreto o algo así, desde ya no me empezó a gustar mi situación.

Al principio pensé que el nuevo jefe era algo diferente pues parecía cortés y amable pero era como una máscara pues realmente no sabías con que tipo de persona te estabas dirigiendo. Al principio se veía cortés y amable se veía muy educado y tranquilo y hasta nos regaló un libro y bueno con eso pensé que era una persona que podía hacer bien su trabajo.

Pero luego veía que todos eran muy serviles con él hasta que un día me hizo renunciar y yo me sentí como objeto, así como si hubiera sido utilizada.

Los demás trataban de ganarse al nuevo jefe diciéndole todo lo que no se había hecho o se había hecho mal y hasta alguno se aprovechó para meter algún familiar.

A mí me prohibía ver o entrevistarme con los autores y entonces empecé a sentir que tenía desconfianza hacia mí y se lo dije, que si desconfiaba de mí y obviamente él lo negó.

Aunque se veía educado la verdad es que no trabajaba por objetivos y no sabía dirigir bien a los que participábamos.

Un problema fue cuando apareció una mujer que funcionaba como secretaria particular del nuevo jefe y esa nos insultaba a todos pues era muy grosera y prepotente y además ni conocía los temas de la oficina pero todos la sobrellevamos porque era la secretaria

particular del jefe...aunque tiempo después la corrieron como a muchos de nosotros.

Pero todos se trataban de ganar al jefe criticando al anterior sobre lo que no se hizo o se debía de hacer.

Una vez me acusaron de que faltaban algunos expedientes y me echaron la culpa y eso me puso muy nerviosa aunque después el jefe me pidió disculpas por la actitud que tomó.

Mientras algunos estaban en una crisis que casi los lleva al hospital. Recuerdo particularmente a uno quien recibió la oficina del responsable anterior y a quien le exigían cosas que no se habían asentado en el acta de entrega-recepción y hasta casi se pone a llorar y a decir "me van a meter a la cárcel" y hasta a su casa se lo tuvieron que llevar por el ataque de nervios que le dio.

El ambiente era de tensión, de incomodidad y de desintegración.

Además empezó a llegar mucha gente, toda recomendada de mandos superiores y a ocupar y a hacer funciones que no entendíamos muy bien. Empezamos siete con el proyecto y con los recomendados llegábamos a casi treinta iera una gran cantidad de personas las que llegaban!

Además yo estaba muy tensa pues mi papá estaba enfermo y los debían operar y yo la tensión que vivía en la oficina pues todo se me complicaba.

Fue, la verdad, un cambio muy brusco.

En un principio como que sentía una actitud paternal del jefe, me saludaba hasta de beso y era tolerante cuando yo tenía que faltar por cuestiones relacionadas con la enfermedad de mi papá. Hasta pensé que alguien me había recomendado pues me trataba muy bien, como te decía casi paternal.

Una vez y creo que ahí empezó el problema le iba a dar un aventón a uno de los compañeros y el nuevo jefe. El Doctor, le ofreció llevarlo y este le dijo que se iría conmigo y el respondió "si váyase con ella no se la vayan a robar", la otra persona que lo acompañó, un historiador que parecía serio, se fue con él y parecía de limpia botas del nuevo jefe y hasta la puerta del coche le abrió.

Luego empecé a sentir que tenía algo contra mi pues nos obligaron a hacer guardias hasta las once de la noche "por si sonaba el teléfono" y cuando las secretarias que ganaban poco se pusieron molestas se me ocurrió defenderlas pues ellas ganaban muy poco y el taxi les salía muy caro pues vivían lejos...creo que eso no le gusto al nuevo jefe y entonces me empecé a sentir rechazada. Bueno hasta me dejo de saludar de beso y a las demás si las saludaba bien.

Después nos cambiamos de edificio y ya quedamos un poco más cómodos y se limaron algunas asperezas mientras veía como los otros eran muy protagonistas.

Entonces decidí pedirle, porque yo tenía mi base en el magisterio pedir mi año sabático y el se mostró renuente a autorizarlo y entonces me empezó a congelar. Yo trate de hablar con él y decirle

que a mí me gustaba trabajar en equipo y que se lo había demostrado y que sí sabía trabajar. El me dijo que había yo estado hablando de cosas del Consejo Editorial fuera de la oficina y que eso había provocado malestar.

De esa actitud paternal cambio totalmente y como que trataron de asustarme diciendo que en esa oficina salían ratas en la noche y que ahí habían muerto tres niñas que salían por las noches y lloraban. Yo creo que trataban de asustarme para que me fuera.

Un día estando en la oficina se perdió una computadora y el nuevo jefe nos dijo que nadie saldría si no aparecía la computadora de uno de los recomendados. Entonces nadie salió y nos revisaron todo. A mí me revisaron mi bolsa, los cajones de mi escritorio, mi coche, mi cajuela, los asientos...todo. Fue molesto pero nadie dijo nada. Al otro día llegó una persona con una chamarra negra como de la procu e interrogó a todos como por una hora. A mí me interrogó como tres horas y tomaba notas y me preguntaba que hacía que si había visto salir a alguien, etc., etc. Bueno me tomaron huellas digitales y las comparaban con otras. Me sentí muy presionada y entonces le dije que llamaría a la contraloría y a los medios de comunicación porque lo que hacían era incorrecto. Entonces me dejó salir. Mientras el jefe se quedaba arriba y solo fumaba mientras me interrogaban. La verdad que eso fue una ofensa.

Al otro día me cita en su oficina y me da un oficio en el que me decía que debía dejar mi puesto sin darme oportunidad de tramitar lo de mi año sabático.

La verdad vi en él la maldad y la falta de pericia para dirigir. Todo estaba lleno de fraudes, de mentiras, de máscaras.

El nuevo jefe por un lado te decía una cosa y actuaba de otra forma y luego te daba la puñalada. Así lo hacía con todos.

Incluso en las reuniones que teníamos los jefes o coordinadores se iban de un lado y los caballitos de batalla que éramos nosotros en otra parte.

Todo esto me afectó psicológica y emocionalmente. Además el jefe era un ególatra quería salir todos los días sea en radio, en tele o en los periódicos y hasta una coordinación de comunicación social puso.

Yo puse hasta donde pude para conservar mi trabajo.

## **Entrevista Dos.**

Durante la etapa en la que llegaba el nuevo jefe se generó una etapa de incertidumbre muy significativa. Todos nos cuestionábamos ¿Qué va a pasar? ¿Quién va a venir? ¿Cómo será? ¿Seguirá el proyecto? ¿Conservaremos el empleo?

Entonces empezamos a socializar la incertidumbre y siguió una etapa de especulación primero conmigo mismo y luego entre todos los compañeros. Éramos muy pocos pues el proyecto apenas estaba naciendo, éramos como siete y todos participábamos de todas las tareas y conocíamos casi todos los procedimientos al detalle. Entonces, como te decía, empezamos a socializar la incertidumbre y empezamos a especular sobre quien podría venir a dirigir el proyecto entonces observé que, por un lado, como que todos estábamos mas unidos y como que había un sentimiento de solidaridad entre todos y aunque no hubiera jefe era raro pero todos llegábamos temprano, tal vez un poco mejor vestidos, sobre todo las mujeres, todos nos ofrecíamos ayuda en los que necesitáramos y bueno aunque había un ambiente de incertidumbre en general ese ambiente no era tan tenso. Tal parece que la falta de jefe de pronto ayuda a que el sentimiento de grupo se fortalezca pero también se generaron tensiones por la falta de mando, incluso alguno trato de asumir el papel de dirección y en ocasiones hasta se alzaban la voz por cualquier cosa no muy

importante como lo es la no localización de un expediente o la pérdida de un papel.

Pero por otro lado también se daba un proceso velado de desunión entre todos porque al mismo tiempo se buscaba una salida personal ante la llegada del nuevo jefe y todos tenían su guardadito como podría ser un proyecto nuevo, alguna sugerencia de cómo mejorar algunos procesos...bueno nadie decía nada relativo a esos proyectos pero todos sabíamos que todos queríamos hacer algo para quedar bien con el jefe que estaría por llegar.

Como que quisimos estar, a pesar de todo, un poco unidos. Eso nos mantenía un poco cohesionados pero cuando llegó el nuevo jefe y nos empezó a llamar en lo individual se empezó a crear desconfianza entre nosotros pues no sabíamos que es lo que platicaban y eso nos generaba mucha desconfianza.

A mi me fue bien en un principio pues manejaba mucha información y tenía una idea de todos los procedimientos de la dependencia. Incluso a mi esposa le dio trabajo y una buena plaza...eso entre los compañeros generó desconfianza porque además llegaron muchos recomendados con sueldos muy superiores a lo que hasta entonces ganábamos los que estábamos involucrados en el proyecto. Se empezó a sentir entonces un sentimiento de fracaso por esa situación y hasta de frustración.

Con la llegada del nuevo jefe la gente trata de hacer las cosas lo mejor que podía y de presentarse de la mejor manera posible, al

hacer las cosas, la verdad, no les importaba hacer del lado al que fuera. Hubo muchos cambios y creció mucho el personal...se creo mucha tensión e inconformidades.

El jefe desde que llegó trato de guardar su distancia, te repito a mi me fue bien pues me tomaba mucho en cuenta. Como éramos muchos ya no cabíamos en esa oficina y pues nos tuvimos que dividir...desde ahí el nuevo jefe se trato de posicionar como autoridad. El se asignó la oficina más grande y con su propio baño y puso junto a él a los que éramos coordinadores de alguna actividad y al personal operativo lo puso en la planta baja y bueno ya te imaginaras yo que coordinaba a cuatro personas pues me era difícil coordinarlas pues era de varias veces al día que alguien subiera o yo bajaré...hubiera sido mejor si nos ponen juntos a todos los que realizamos la misma tarea...parecería que quería que los de abajo miraran a los de arriba.. creo que con eso el quería reforzar la idea de que él era el jefe.

Me dio la impresión de que era la primera vez que administraba a un grupo y como que no sabía que hacer. Es una persona que pierde el control fácilmente y como en ocasiones no daba una dimensión adecuada a las cosas. Bueno una vez le dijeron que vendría la contraloría y se la pasó fumando y dándose vueltas pues estaba muy asustado y bueno yo trate de calmarlo...otras veces sus colaboradas mas cercanas hablaban fuerte y el salía a gritar que se callaran...era muy explosivo y no sabía como dirigir.

Otra cosa es que despertaba muchas expectativas que luego no cumplía. Una vez, ante tanto conflicto, nos ofreció una comida para relajar el ambiente le puso fecha y luego, ya todos con cierto entusiasmo, la canceló.

Ante los conflictos que se presentaban él nos decía que no se iba a subir al ring y pues dejaba que los conflictos crecieran y pues él no se metía y así empezaron las divisiones y pues no ponía orden.

Yo creo que en realidad nadie quería perder el empleo, lo económico estaba detrás de ello...era como actitud muy sumisa de muchos. La mayoría está acostumbrado a obedecer y a darle al jefe por su lado sin siquiera decir o pensar si era correcto o no. La mayoría adoptaba una actitud de sumisión porque tenían miedo de perder su chamba y algunos se sentían más temerosos por la relación que tenían con el antiguo jefe.

Para mi que después de tantas semanas de estar cerca del nuevo jefe en donde todo me preguntaba y me consultaba de pronto por un conflicto que tenía yo con otro compañero cercano a la jefa del jefe me empezó a desplazar, a marcar distancia y a no dejarme ya ni siquiera a hablar con él. Mira primero tenía yo derecho de picaporte y podía entrar en su oficina sin mayor requerimiento; luego me decía cuando yo trataba de entrar "permíteme un momento" y me podía pasar horas y horas sin que me llamará; después si quería verlo me pedía que lo hiciera a través de su secretaria particular y pedirle audiencia y decirle el asunto y así se la podía pasar uno por muchas

horas. Yo me puse, la verdad, triste por la distancia que el nuevo jefe había marcado conmigo después de haberle servido tanto.

Pero una cosa una vez me enseñaron y era que "nunca pierdas tu chamba por tu jefe", lo que quiere decir que no me voy a pelear con él por alguna cosa en la que este equivocado. Mira por ejemplo una vez le prepare una tarjeta en la que le escribía un texto y el lo corrigió usando mal las preposiciones y pues yo ni modo le dije a la secretaria que lo hiciera como el decía, ya nada mas faltaba que lo corrigiera y eso me pudiera costar la chamba...así que dejaba las cosas como el quisiera...

Por otro lado una manera en la que nos controlaba era mantenernos siempre con ciertas expectativas que nunca se cumplen como aumentos de salarios, mejoras en los mobiliario o de las condiciones de trabajo...ah pero eso si lo vieras a él seleccionando su mobiliario..se escogió la mejor oficina con baño, se puso coche oficial, se puso chofer, radio, teléfono y bueno hasta el lugar del estacionamiento se puso un lugar en donde nadie lo molestara aunque perjudicará a otros...era como una muestra de poder como cuando nos puso en medio a su secretaria particular para que ya no nos acercáramos a él y hasta tenía la puerta de su oficina cerrada todo el tiempo...

El ambiente todo el tiempo era tenso siempre de caras largas y en donde se sonreía poco...

Lo que pasa es que nunca supo generar un liderazgo verdadero y todos teníamos una actitud de sumisión pero era pura simulación para no perder el empleo...bueno aunque hay que reconocer que aquellos que tenía alguna base actuaban con mayor institucionalidad aunque un poco mas lentos. Sólo los que se adaptan a esto sobreviven y si no el sistema te hace de lado y pues se te acaba tu ingreso y la chamba.

Ahora recuerdo que la primera vez que hizo una reunión colectiva no aceptaba ninguna sugerencia ni que le sugirieran algo distinto a lo que el creía en las juntas yo decía lo que pensaba y el tomaba siempre la decisión contraria y así nos hacia a todos.

Finalmente termine renunciando y pedí mi reubicación.

### **Entrevista Tres.**

Al principio noté incertidumbre en la gente, cierto miedo ante el cambio. El periodo fue largo pues pasaron semanas sin titular, sin alguna autoridad formal. Tengo la impresión de quien lo ha vivido, porque yo era la primera vez que trabajaba en gobierno, tenían miedo de perder su empleo. Una vez designado el nuevo titular pensé que la semana sería diferente.

La presentación del nuevo Secretario Técnico fue muy peculiar pues se hizo en la sala de Juntas de la Secretaría de Educación con toma de protesta y levantada de mano para hacerlo. Hubo juramento y aplausos, sin embargo la incertidumbre continuó durante dos semanas pues casi no asistía a la oficina pues se encontraba aún en proceso de entrega de su antiguo trabajo.

Durante ese tiempo llegó una mujer muy agresiva que se ostentaba como su secretaria particular y al citar a algunos nos decía con un tono un tanto agresivo: "no es para que ustedes hablen sino yo" y de entrada nos regañaba y nos puso tarjeta checadora.

Luego siguió una época en la que se multiplicaban las entrevistas como si fueran interrogatorios sobre nuestros antecedentes para luego empezar a formar coordinaciones. A pesar de eso yo seguía llegando a la oficina y no tenía ni silla ni oficina propia y a pesar de ello trataba de cumplir con los encargos que me hacían y trabajaba en condiciones paupérrimas.

Aunque me habían dado una coordinación yo me coordinaba a mi mismo pues no tenía ningún apoyo ni personal a quien coordinar.

Entonces me empezaron a pedir proyectos en áreas que no eran las mías y a pedir proyectos y pues empecé a tratar de inventar mi propia actividad...y miles de oficios por cualquier trámite, aunque fuera interno, que realizábamos.

El nuevo jefe llegó con desconfianza y la incertidumbre que nos provocó por nuestro trabajo, como que navegáramos como en neblina con órdenes muy diversas y nadie sabía a donde iba.

El nuevo jefe era muy hermético, nunca sabías si ibas bien o mal pues no se sentía ningún estímulo. Se mantiene alejado de todos nosotros y no sabes que pasa por su cabeza. Al principio todos teníamos mucha desconfianza.

Ante eso me dije, pues yo voy a hacer bien mi chamba mientras otros compañeros estaban inseguros y con desconfianza.

Pues entonces no tuve mas remedio que llevarme mi propia compu y tome de plano una silla de la recepción y el primer sitio que encontré libre me puse a trabajar.

Durante ese tiempo tuve que resolver varios problemas que me afectaban en el trabajo. Por un lado, mi padre no quería que yo trabajara en lo editorial pues ese era un ramo en el que el estaban desde hacía años. Se me presentaba como conflicto de intereses además de que yo tenía una librería y estaba por cerrarla.

Ante la pregunta de ¿cómo actuaba el grupo? dice, no se hablaban entre ellos a pesar de que éramos muy pocos...había rumores, platicas en voz baja...parecían guiarse durante el periodo de transición por rumores y chismes...

Todos actuaban de manera diferente, algunos con una situación muy servil y otros que hasta su vestimenta cambiaron en los días en los que el nuevo jefe habría de llegar...bueno de ellos hasta problemas de salud tuvo ante el cambio pues aspira a ese puesto... El conjuntamente con otro miembro del Comité técnico que nunca se aparecía de pronto empezó a llegar de manera mas frecuente y se reunían a hablar en voz baja sobre la personalidad del nuevo jefe.

Los periodos de tensión continuaron durante mucho tiempo y hasta algunos insultos se escuchaban entre quien se ostentaba como secretaria particular de el nuevo secretario técnico y otra de las compañeras. Se escuchaban expresiones como "pinche vieja no la soporto".

Cuando me tocó recibir, por ordenes del nuevo jefe, una oficina que no correspondía varios se enojaron conmigo pero yo seguí las instrucciones de mi jefe que recibiré todo hasta el último detalle y bueno con esas instrucciones yo cumplí.

Pero para mi no todo era gobierno...yo podía tener otra entrada pero con mi esposa comentaba la situación de preocupación que me provocaba y el medio que no era bueno para mi...

El nuevo jefe era...un poco hermético y además un poco autoritario pues me suspendió unas vacaciones que me correspondían por una exposición en el Museo Franz Mayer...yo ya tenía los boletos de avión para ir a conocer a mi sobrino y pues tuve que perderlos y cancelarle el viaje a mi familia. Tuve que volver a una disciplina como cuando era de niño...sentí que perdí la libertad que tenía de poder decidir sobre mi propia vida...después de haber sido independiente durante muchos años, volvía a una nueva dependencia...no es fácil perder esa autonomía y te vuelves muy disciplina a las ordenes del jefe...te haces mas institucional....eso lo he tenido que aprender pues hasta en mi casa me lo dice "te educamos para que fueras empresario"...Si el sueldo es algo que te condiciona y te mantiene siempre a la expectativa...además la carga de trabajo que nos ponía el jefe casi no nos daba tiempo ni de pensar en uno mismo, ni de ver otras oportunidades del mercado además con la situación económica mis dos amigos se han quedado sin trabajo...

La personalidad el nuevo jefe generaba un poco de desconfianza y eso me generaba conflicto. No hay acercamiento era como una proyección de desconfianza...era así como un dirigente militar que no necesita decir a los soldados lo que deben hacer...en ocasiones si no tiene chofer pues me habla para que lo lleve y lo recoge a determinados lugares...

Cuando por alguna ocasión el jefe no me llama me siento hasta culpable y me empiezo a cuestionar si algo pasa...la angustia se

provoca pues nunca tenemos una idea de cuales son los proyectos que perseguimos y como que uno hace una parte y no sabe que idea de rompecabezas se está armando...

Bueno un jefe así te hace mas creativo para acercarme a él, para venderle mis propuestas, como si fueran de él..si le propones algo directo es como para que se imagine que fue idea de él.

El jefe mantiene mucha distancia con todos y aunque a mi me permite hablarle de tu...para el o es su palabra y nunca la de los demás...si alguien propone algo correcto normalmente él ordena lo contrario.

El nuevo jefe no bromea, no saluda...bueno llegó al grado de decir "no toquen a mi puertas sólo a través de mi secretaria particular y sólo pueden hacerlo fulano y perengano" entre ellos yo...

Bueno su autoridad deriva de su función.

## **Entrevista Cuatro.**

Yo tenía necesidad del trabajo pues ya no tenía apoyo de mi esposo en la casa. Para mí trabajar en gobierno era una nueva experiencia pues nunca había sido burócrata tenía la desventaja de haber trabajado muy cerca del anterior secretario técnico y pues yo no tenía ni idea si esto era bueno o malo. Me concretaba hacer mi trabajo que era el tramitar las autorizaciones de las solicitudes para publicaciones de todas las dependencias del gobierno. Cuidaba el tener todos mis expedientes completos. Mucho me sorprendió la actitud de los compañeros al ya no estar presente el anterior jefe pues empezaron a criticarlo, a señalar insuficiencias en el trabajo y algo que yo no entendía muy bien si sus relaciones políticas eran buenas o malas. Era un mundo muy extraño para mí, yo seguía con mi trabajo rutinario pues las solicitudes de publicación no se detenían. Los primeros días note mucho nerviosismo que me contagio pues yo no era sindicalizada y no entendía muy bien si podía o no perder mi trabajo.

Notaba en todos mucha preocupación y angustia y cambios en su personalidad, incluso en su manera de vestir, hasta las mujeres llegaban como peinadas de salón y con ropas nuevas que nunca les había visto. Les pregunte si yo debía hacer lo mismo para esperar al nuevo jefe. Imité esa actitud y durante varios días iba lo mas arreglada que pude pero no entendía cual era el sentido de todo esto.

Sin embargo trataba de imitar lo que todos hacían pues el ambiente de gobierno era desconocido para mí.

La llegada del nuevo jefe tardó muchos días y durante ese periodo comentábamos quien podía ser y que esperábamos cada uno de nosotros. Yo les dije francamente que lo que a mí me interesaba era tener mi trabajo porque no tenía ayuda económica de nadie. Uno de ellos me dijo "tu ya estas amolada pues eras la consentida del jefe anterior y eso en gobierno es lo peor que te puede suceder". Yo no entendía que me querían decir.

Lo que me llamó mucho la atención fue la actitud de todos. Buscaban amigos en distintas dependencias para que los recomendaran con el nuevo jefe aunque no supieran ni quien era todavía.

Lo que más me afectó fue la conversación que tuve con uno de los jefes quien me pidió hablar con él a solas y me dijo que si quería conservar mi puesto tenía que ser leal a él y no decir que relación tenía con el anterior jefe, que de él dependía el que yo conservara mi trabajo.

La verdad esta situación me incomodó y me asustó un poco porque veía como todos iban cambiando a lo largo de los días y yo trataba de mantenerme al margen pues así me lo había recomendado una de mis amigas quien llevaba muchos años trabajando en gobierno.

Lo curioso de todo es que cuando llegó el nuevo jefe, porque finalmente perdí mi trabajo, era la actitud de quienes yo suponía tenía cierta dignidad y autoridad profesional. El que me había pedido

que fuera su aliado tenía una de las actitudes más serviles que yo había visto pues al llegar el nuevo jefe le llamaba señor, le abría la puerta y exaltaba sus virtudes personales aunque la verdad nunca lo había visto.

La actitud de las mujeres me sorprendió más pues no sólo iban mejor vestidas sino se comportaban con cierta coquetería con el jefe desde saludarlo de beso aunque nunca lo hubieran visto en su vida, llevarle café y una le llevo hasta una flor para su escritorio. Siempre lo recibían de pie y con una sonrisa que la verdad nunca les sabía visto. Yo no sé si eso era lo normal pero yo trate de actuar con la mayor naturalidad posible y concretándome a hacer mi trabajo.

Lo que si me asustó un día es que el nuevo jefe me pidió que lo acompañara a una reunión y que me subiera a su coche con él. Eso me sorprendió y me asustó pues con todo lo que me habían contado de gobierno yo no sabía si eso era bueno o malo. Le dije que me dijera a donde era y que yo lo alcanzaría en mi coche. Salí de su oficina y a través de quien parecida ser su secretaria particular me dijo que ya no era necesario que fuera con él. Yo me quedé más tranquila pues no sabía que pensar.

A partir de ahí noté un enfriamiento hacia mi y mi trabajo e incluso designaron a una persona para que se enterara de lo que yo estaba haciendo. Yo le compartí toda la información y así estuvo durante tres días y al cuarto me avisaron que ya no tendría trabajo. Lo único que

hice fue pedir una explicación y llorar porque de verdad necesitaba el trabajo.

Ya no supe que hacer.

## **B. ACUERDO DEL EJECUTIVO POR EL QUE SE CREA EL COMITÉ EDITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL (1996)**

### **C O N S I D E R A N D O**

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ratifica el inquebrantable compromiso del Ejecutivo Federal, de garantizar el derecho a la información y de poner a disposición de la opinión pública la información generada por el Estado que, por una parte, propicie el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas gubernamentales; y, por la otra, consolide la función pública de preservar y custodiar los acervos y archivos de la nación, perfeccionando las modalidades de entrega oportuna de informes y documentación oficial para su resguardo y consulta;

Que el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 señala como objetivo del reto político de comunicación social, el proporcionar información suficiente, oportuna y adecuada a los habitantes de la entidad, con el fin de promover su participación en las tareas de gobierno y puedan exigir, de esta manera, una administración honesta y eficaz;

Que el Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública 1995-1999 establece como acciones a realizar para la modernización de los archivos de gestión y contención de la explosión documental, la de regular la emisión de documentos en las cantidades estrictamente necesarias y la de revisar los

diferentes tipos de publicaciones, incluyendo medios magnéticos, así como el uso de los métodos y las técnicas más adecuadas para su conservación y consulta; y

Que para uniformar la política editorial de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Ejecutivo del Estado es necesario contar con un Comité Editorial, que se encargue de supervisar la aplicación de la normatividad federal y estatal en materia de edición, resguardo y consulta de publicaciones oficiales.

En mérito de lo expuesto y con fundamento en los artículos 77 fracción XXXVIII y 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 7, 8 y 38 fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, he tenido a bien expedir el siguiente:

## **ACUERDO**

PRIMERO.- Se crea el Comité Editorial de la Administración Pública Estatal, como un órgano coordinador de la producción, distribución, resguardo y consulta de las publicaciones oficiales generadas por las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México.

SEGUNDO.- Para efectos del presente Acuerdo, se entenderá por publicación oficial a toda clase de materiales impresos o audiovisuales editados, cuyo contenido esté relacionado con las atribuciones de las

dependencias, organismos auxiliares o fideicomisos públicos y la impresión se haga con cargo a su presupuesto.

TERCERO.- Corresponderá al Comité Editorial de la Administración Pública Estatal la aplicación del presente acuerdo, para lo cual tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Aprobar la política editorial del Poder Ejecutivo Estatal, en términos de lo dispuesto en el Artículo Primero del presente acuerdo;
- II. Aprobar el Programa Editorial Anual del Poder Ejecutivo, con base en la información proporcionada por los titulares de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos;
- III. Integrar grupos de trabajo, a fin de analizar los mecanismos que intervienen en la edición, distribución, resguardo y consulta de publicaciones oficiales;
- IV. Autorizar la impresión de publicaciones no contempladas en el programa editorial anual;
- V. Supervisar la aplicación de la normatividad federal y estatal en materia de publicaciones oficiales; y
- VI. Aprobar el Manual de Normas y Políticas para la Emisión y Control de Publicaciones Oficiales.

CUARTO.- Corresponderá a los titulares de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos el cumplimiento de las siguientes atribuciones:

- I. Presentar al Comité Editorial de la Administración Pública Estatal su programa editorial anual para su aprobación, en los términos y tiempos que se fijen al respecto;
- II. Solicitar al Comité Editorial de la Administración Pública Estatal la autorización para la impresión de publicaciones no contempladas en el programa editorial anual aprobado;
- III. Observar la normatividad establecida por el Comité Editorial de la Administración Pública Estatal en materia de edición, resguardo y difusión de publicaciones oficiales; y
- IV. Designar ante el Centro General de Información y Documentación de la Gestión Gubernamental, adscrito a la Secretaría de Administración, un representante para dar cumplimiento al programa editorial anual.

QUINTO.- El Comité Editorial de la Administración Pública Estatal estará integrado de la siguiente manera:

- I. Un presidente, que será el Secretario de Administración;
- II. Un vicepresidente, que será el Coordinador General de Comunicación Social;
- III. Tres vocales, que serán el Secretario de Finanzas y Planeación, el Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social y el Secretario de la Contraloría; y
- IV. Tres asesores técnicos, que serán el Director General de Difusión de la Coordinación General de Comunicación Social, el Director General del Instituto Mexiquense de Cultura y el

Director General de Organización y Documentación de la Secretaría de Administración, quien fungirá a la vez como secretario técnico del comité editorial.

SEXTO.- El Presidente del Comité Editorial de la Administración Pública Estatal podrá invitar a las sesiones del mismo a los titulares de otras dependencias y organismos, cuando se traten asuntos relacionados con sus respectivas atribuciones.

SÉPTIMO.- El Comité Editorial de la Administración Pública Estatal tendrá sesiones ordinarias por lo menos dos veces al año y extraordinarias cuando sea necesario, previa convocatoria del presidente.

Las resoluciones del Comité Editorial de la Administración Pública Estatal se tomarán por mayoría de votos. El presidente tendrá voto de calidad.

OCTAVO.- Para que sean válidas las sesiones del Comité Editorial de la Administración Pública Estatal será necesaria la presencia de por lo menos la mitad de sus integrantes, siempre y cuando entre ellos se encuentre el presidente o el vicepresidente.

NOVENO.- De cada sesión del Comité Editorial de la Administración Pública Estatal, el secretario técnico levantará un acta, que será firmada por los integrantes que asistan.

## **TRANSITORIOS**

ARTÍCULO PRIMERO.- Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial *Gaceta del Gobierno*.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El presente acuerdo entrará en vigor el día siguiente a su publicación en la *Gaceta del Gobierno*.

ARTÍCULO TERCERO.- El Secretario de Administración deberá instalar el Comité Editorial de la Administración Pública Estatal, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente acuerdo.

ARTÍCULO CUARTO.- El Comité Editorial de la Administración Pública Estatal expedirá el Manual de Normas y Políticas para la Emisión y Control de Publicaciones Oficiales a que se refiere el artículo tercero, fracción VI del presente acuerdo dentro de los 60 días hábiles siguientes a la fecha en que entre en vigor.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo, en Toluca de Lerdo, a los veintidós días del mes de mayo de mil novecientos noventa y seis.

## **C. ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO EDITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL (2006)**

### **CONSIDERANDO**

Que el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, señala como uno de los objetivos para la reforma administrativa construir una administración pública moderna que permita impulsar la mejora institucional a través de la adecuada actualización y modernización de nuestro marco jurídico y normativo.

Que uno de los objetivos de la presente administración es fortalecer, con calidad, la actividad editorial del Poder Ejecutivo Estatal, no sólo como un medio perdurable para fomentar los valores, reforzar la identidad, revisar nuestra historia y los retos del presente además de ser un medio para difundir las obras y acciones de gobierno.

Que, por otra parte, las publicaciones constituyen un medio que contribuye a reforzar la transparencia, facilitar el acceso a la información y difundir los programas relacionados con la acción gubernamental.

Que el 31 de mayo de 1996 fue expedido por el Ejecutivo un acuerdo por el que se creó el Comité Editorial de la Administración Pública Estatal, el cual permitió la uniformidad de criterios y políticas en materia editorial y que, dentro de su mismo espíritu, se hace necesaria su adecuación, tanto en organización como de propósitos y

objetivos, para darle mayor calidad y consistencia a la actividad relacionada con las publicaciones.

Que en los próximos años el Estado de México habrá de conmemorar el Bicentenario del inicio del movimiento insurgente que condujo a la independencia de México, para lo cual el Titular del Ejecutivo del Estado se ha propuesto contribuir con una intensa labor editorial de calidad y trascendencia, que permita a los habitantes del Estado de México contar con elementos no sólo para rememorar el pasado, sino también para estimular y apoyar la reflexión crítica sobre el futuro de nuestra entidad.

En mérito de lo anterior, he tenido a bien expedir el siguiente:

### **ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO EDITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL**

**Primero.** Se crea el Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal como una instancia coordinadora para definir y aprobar políticas, así como criterios de producción, distribución y resguardo de las publicaciones generales por las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo del Estado de México.

**Segundo.** Se entenderá por publicación toda clase de materiales impresos, electrónicos y audiovisuales cuyo contenido esté relacionado con la difusión de la historia de la entidad, su patrimonio cultural, los valores de identidad estatal y nacional al igual que las

relacionadas con acciones y obras de las distintas dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo.

**Tercero.** El Consejo Editorial contará para el desarrollo de sus funciones con un Comité Técnico y un Secretario Técnico. Cada dependencia y organismo auxiliar integrará un Subcomité Editorial, el cual será responsable de la ejecución del Programa Editorial Anual que le sea aprobado.

**Cuarto.** El Consejo Editorial estará integrado por:

- I. Cinco consejeros, quienes serán el Secretario General de Gobierno, el Secretario de Finanzas, el Secretario de Educación, el Coordinador General de Comunicación Social y el Director General del Instituto Mexiquense de Cultura,
- II. Tres miembros *ex officio*, quienes serán miembros del Comité Técnico.
- III. Un Secretario, quien será el Secretario Técnico del Consejo Editorial.

**Quinto.** Corresponde al Consejo Editorial la aplicación del presente Acuerdo y tendrá las siguientes funciones:

- I. Aprobar el Manual de Normas y Políticas para la Emisión y Control de Publicaciones Oficiales.
- II. Aprobar el Programa Editorial Anual del Poder Ejecutivo.
- III. Evaluar, con el apoyo del Comité Técnico, los programas editoriales de las dependencias del Ejecutivo y organismos auxiliares.

- IV. Emitir criterios para que el Comité Técnico autorice publicaciones no contempladas en el Programa Editorial Anual.
- V. Definir y aprobar la actividad editorial relacionada con actos conmemorativos y publicaciones especiales.
- VI. Supervisar la aplicación de la normatividad federal y estatal en materia de publicaciones oficiales.

**Sexto.** El Consejo Editorial se deberá reunir, previa convocatoria del Secretario de Educación, al menos dos veces al año en sesiones ordinarias, y en extraordinarias cuantas veces sea necesario.

Las decisiones del Consejo Editorial se tomarán por mayoría de votos y los miembros *ex officio* tendrán voz pero no voto.

Los integrantes del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal podrán invitar a las sesiones del mismo a los titulares de otras dependencias u organismos cuando se trate de asuntos relacionados con sus respectivas atribuciones.

**Séptimo.** El Comité Técnico será una instancia auxiliar del Consejo Editorial y estará integrado hasta por tres miembros que serán designados por el Secretario de Educación.

**Octavo.** El Comité Técnico tendrá las siguientes funciones:

- I. Proponer al Consejo Editorial, para su aprobación, las políticas, criterios y manual correspondientes que normen la actividad editorial del Poder Ejecutivo del Estado, así como criterios y

políticas para la distribución de publicaciones a nivel local y nacional.

- II. Emitir opinión técnica sobre los programas editoriales de las dependencias del Poder Ejecutivo y sus organismos auxiliares.
- III. Recomendar las medidas necesarias para mejorar el contenido, presentación y distribución de las publicaciones.
- IV. Supervisar el contenido y diseño de las publicaciones especiales que sean acordadas por el Consejo Editorial, relacionadas con actos conmemorativos.
- V. Emitir criterios de evaluación, control y seguimiento de las publicaciones que realicen las dependencias del Poder Ejecutivo y organismos auxiliares.
- VI. Sugerir la realización de estudios, investigaciones y actividades académicas que permitan cumplir con los propósitos del Artículo Segundo de este Acuerdo.
- VII. Proponer la realización de programas de capacitación para los responsables de los programas editoriales de las distintas dependencias y los organismos auxiliares.

**Noveno.** El Secretario Técnico, quien será designado por el Secretario de Educación, se encargará de ejecutar los acuerdos que sean tomados por el Consejo Editorial o el Comité Técnico en el marco de las funciones y contará con el personal que se requiera, de acuerdo con el presupuesto aprobado.

**Décimo.** El Secretario Técnico tendrá las siguientes funciones:

- I. Llevar ante el Consejo Editorial las propuestas que elabore el Comité Técnico.
- II. Dar seguimiento a las publicaciones y colecciones que proponga el Consejo Editorial o aquellas ediciones conmemorativas o especiales que se le asigne.
- III. Integrar el Programa Editorial Anual del Poder Ejecutivo, de conformidad con los presupuestos autorizados.
- IV. Vigilar el cumplimiento de la normatividad y disposiciones tanto federales como estatales en materia de publicaciones.
- V. Dar trámite a las autorizaciones de las publicaciones que han cumplido con la normatividad prevista.
- VI. Llevar el registro de las publicaciones realizadas.
- VII. Ser el enlace entre el Consejo Editorial, el Comité Técnico, y los Subcomités Editoriales de las dependencias y organismos auxiliares.

**Décimo Primero.** Corresponde a los titulares de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo del Estado y organismos auxiliares integrar el Subcomité Editorial cuyas funciones serán:

- I. Presentar ante el Consejo Editorial, a través del Secretario Técnico, para su aprobación el Programa Editorial Anual en los términos de este Acuerdo.

- II. Solicitar al Consejo Editorial la autorización para publicaciones especiales o conmemorativas no consideradas en el Programa Editorial Anual.
- III. Observar la normatividad establecida por el Consejo Editorial.
- IV. Cuidar de la calidad en forma y contenido de las distintas publicaciones.

### **Transitorios**

**Primero.** Publíquese el presente Acuerdo en el periódico oficial "Gaceta de Gobierno".

Segundo. Este Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el periódico oficial "Gaceta de Gobierno".

**Tercero.** Se otorga el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Comité Editorial de la Administración Pública Estatal, publicado en el periódico oficial "Gaceta de Gobierno" el 31 de mayo de 1996.

**Cuarto.** El Consejo Editorial deberá instalarse dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor del presente Acuerdo.

**Quinto.** Las dependencias que vienen desarrollando actividades relacionadas con la labor editorial, lo seguirán haciendo en términos de este Acuerdo.

**Sexto.** El Consejo Editorial expedirá el Manual de Normas y Políticas para la Emisión de Publicaciones Oficiales dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Acuerdo.

**Séptimo.** Las actividades que realicen las dependencias u organismos auxiliares en materia editorial deberán realizarse de conformidad con lo dispuesto por este Acuerdo.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, a los dieciséis días del mes de mayo de dos mil seis.