

Azucena Fernández Ruiz
Universidad Autónoma del Estado de México

El Funcionamiento organizacional y las relaciones de poder entre servidores públicos: Una propuesta para el estudio de las organizaciones estatales encargadas de la atención a las víctimas del delito.

Resumen:

El objetivo de este trabajo es proponer el estudio del funcionamiento de las organizaciones estatales encargadas de la atención a las víctimas del delito a partir del análisis de las relaciones de poder que establecen los servidores públicos al interior de ellas. Esto debido a que la mayoría de los estudios sobre el funcionamiento de las organizaciones que forman parte del aparato de procuración de justicia estatal, se han enfocado al desarrollo y medición de indicadores de desempeño que suelen referirse a factores y procesos organizacionales ya “acabados”, dejando ocultos y sin explicación muchos de los aspectos más cotidianos de su funcionamiento, como por ejemplo, el poder. Asimismo, son escasos los estudios dedicados a este tipo de organizaciones que coadyuvan con el Ministerio Público en una de sus funciones más importantes; la atención, representación y protección a las víctimas del delito.

Palabras claves: funcionamiento organizacional, relaciones de poder, servidores públicos, organizaciones estatales, atención a víctimas del delito, procuración de justicia.

Resume:

The aim of the following work is to propose the study of the functioning of a bureaucratic agency for victim of a crime assistance from the analysis of the power relations between the public servers members of the organization. This because most of the studies of the functioning of this type or organizations have focused on the development and measurement of indicators of performance that usually relating to factors and processes organizational already “finished”, leaving without explanation many of the most daily aspects of its functioning, such as power. Likewise, there are few studies dedicated to this type of organizations that contribute to one of the main functions of the Public Ministry; the attention, representation and protection for victims of crime

Keywords: organizational functioning, power relations, public servers, bureaucratic agency, attention for victims of crime, administration of justice.

Introducción

En México en los últimos años ha crecido la demanda para los científicos sociales de desarrollar indicadores que midan el desempeño de las organizaciones gubernamentales que participan en el Sistema de Seguridad y Justicia con la finalidad de favorecer el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas a nivel nacional en materia de procuración de justicia (Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal [CNPJE], 2015; Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [ENVIPE], 2015). Aunque la demanda no ha sido del todo cumplida, no son pocos los esfuerzos y los logros que se han alcanzado. En nuestro país se han invertido recursos de todo tipo para generar los indicadores que permitan conocer mejor la situación de estas organizaciones y tomar decisiones más eficaces (Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia [SNIGSPIJ], 2011; CNPJE, 2012, 2013, 2014, 2015).

Sin embargo, estos indicadores recopilan y difunden información estadística con base en encuestas, censos o registros administrativos (Heat, 2012) que, en la mayoría de los casos, se refieren a factores y procesos organizacionales ya “acabados”, lo que ha llevado a que muchos aspectos de la vida cotidiana de estas organizaciones permanezcan aún ocultos y sin explicación (Concha y Caballero, 2001: 15), limitando considerablemente nuestro conocimiento sobre su funcionamiento.

Con base en la perspectiva organizacional en general, y en la corriente del Poder en las Organizaciones en particular (Ibarra, 1991, 2006), este trabajo parte del supuesto de que la organización, en tanto estructura de acción colectiva, se constituye como un sistema de poder local y contingente, por lo que el estudio de su funcionamiento debe pasar por el análisis de las relaciones de poder que establecen sus miembros al interior de ella. Así, nuestro interés no se centra en el estudio de la organización en tanto estructura *dada* y bien establecida, ni en sus resultados *finales*, sino en los procesos de intercambio y poder que unen a un conjunto de actores a los que compete un mismo problema, en este caso, el de la procuración de justicia y atención a víctimas del delito.

Iniciaremos describiendo brevemente el panorama y los retos más importantes en materia de procuración de justicia a nivel tanto federal como estatal. Señalaremos la importancia de las unidades especializadas para la atención a las víctimas del delito dependientes de las procuradurías o fiscalías generales estatales en la consecución de uno de los objetivos principales en el ámbito de la procuración de justicia: el fortalecimiento de la confianza ciudadana en sus instituciones y autoridades de seguridad y justicia.

En un segundo momento revisaremos algunos resultados arrojados por censos y encuestas respecto al desempeño institucional en materia de procuración de justicia. Señalaremos que la tendencia y preocupación casi exclusivas por generar información estadística en torno al desempeño estas instituciones, han llevado a que muchos aspectos de la vida cotidiana de estas organizaciones permanezcan aún ocultos o sin explicación, como por ejemplo, el fenómeno del poder.

En un tercer momento, desarrollaremos la propuesta fundamental de este trabajo; abordar a las organizaciones estatales encargadas de la atención a víctimas del delito como objeto de estudio (Contreras y De la Rosa, 2013:13-56) tomando como referencias la corriente del Poder en las Organizaciones y del Análisis Estratégico. Se propone estudiar el funcionamiento de las organizaciones estatales encargadas de la atención a las víctimas del delito a partir del análisis de las relaciones de poder que establecen los servidores públicos al interior de ellas, es decir, de su sistema de poder local y contingente (Crozier y Friedberg, 1990).

1. La procuración de justicia y las organizaciones estatales para la atención a las víctimas del delito.

Desde hace varios años nuestro país ha sufrido el crecimiento de la delincuencia y la inseguridad pública. Durante la última década del siglo pasado, se hizo evidente la necesidad de conocer la realidad de nuestras instituciones de seguridad y procuración de justicia con el propósito de renovarlas y de implementar políticas públicas que permitieran disminuir la incidencia delictiva. La Procuración de Justicia es considerada una de las etapas más importantes del Sistema de Seguridad y Justicia, pues es el estrato "...al que recurre la sociedad cuando algún mecanismo propio del componente de Seguridad Pública no logra inhibir la comisión de algún delito y éste debe ser denunciado y perseguido" (ENVIPE,

2015), es decir, es el eslabón donde se “reciben las denuncias de las víctimas, se realiza la investigación de los delitos, se recaban las pruebas que sustentan la presunta responsabilidad de los acusados y se cumplimentan las órdenes de aprehensión” (México Evalúa: 2012; 32).

Las procuradurías o fiscalías generales -estatales y federal- son el órgano del Poder Ejecutivo encargado principalmente de investigar y perseguir los delitos del fuero común y federales, mientras que el Ministerio Público es la autoridad representante de la sociedad que tiene a su cargo la investigación de los delitos y la persecución de los inculpados dentro del procedimiento penal (CNPJE, 2014); es la institución encargada por el Estado de exigir la actuación de la pretensión punitiva (castigo) en contra de quienes cometen ilícitos (delitos), y del resarcimiento o reparación del daño causado a la víctima cuando esto es posibleⁱ

Así, la investigación y persecución de los delitos, y la atención a las víctimas de los delitos, es uno de los mandatos primordiales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de procuración de justiciaⁱⁱ (artículos 21, 102 constitucionalesⁱⁱⁱ). Específicamente en relación a la atención de las víctimas del delito, el artículo 20 apartado C estipula entre sus derechos: recibir asesoría jurídica; coadyuvar con el Ministerio Público tanto en la investigación como en el proceso; recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia; que se le repare el daño en los casos en que sea procedente; el Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso.

A partir de dichos fundamentos constitucionales de la tarea de procuración de justicia, el 16 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional de Procuración de Justicia (PNPJ) 2013-2018, el cual establece como uno de sus objetivos primordiales el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones de Procuración de Justicia, contemplando entre sus estrategias la de garantizar la atención y protección a las víctimas del delito a través de acciones como:

- Implementar mecanismos especiales para protección de testigos y víctimas del delito pertenecientes a grupos vulnerables.
- Sensibilizar a todo el personal respecto a la atención adecuada a las víctimas.
- Capacitar al personal sustantivo en atención y protección a las víctimas del delito.
- Implementar acciones efectivas para procurar la reparación del daño.

- Coadyuvar en el funcionamiento del Sistema Nacional de atención a Víctimas.
- Proporcionar asistencia y representación eficaz a las víctimas.

Cabe señalar que el Marco Normativo bajo el que se expide el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018 considera el esquema de colaboración implementado en 1993 entre las procuradurías generales de las entidades federativas con la Procuraduría General de la República. A partir de dicho esquema de colaboración entre las procuradurías generales de las entidades federativas con la Procuraduría General de la República^{iv}, y debido al complejo panorama del sistema de procuración de justicia a nivel tanto federal como estatal, se espera que los programas estatales en esta materia guarden alineación y congruencia con los objetivos elementales del Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018^v.

Así, atendiendo a la necesidad y urgencia de fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones de procuración de justicia garantizando la atención y protección a las víctimas del delito, la mayoría de las procuradurías o fiscalías generales estatales incluyen en sus organigramas dependencias especializadas en la atención y representación de las víctimas del delito y ofendidos^{vi}. Estas dependencias que pueden denominarse como *unidades, departamentos, coordinaciones, fiscalías*, entre otros, tienen como función general vigilar y hacer ejercer los derechos de las víctimas y ofendidos en cuestiones de atención, orientación, protección y representación, conduciéndose con profesionalismo y eficiencia, y ofreciendo un trato humano, sensible, digno, de calidad y respetuoso de los derechos humanos.

Tomaremos el ejemplo de la Fiscalía General del Estado de Morelos, que cuenta con la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social, la cual proporciona asesoría y representación legal desde el inicio de la denuncia y/o querrela, durante la integración de la misma en el proceso penal y hasta obtener la sentencia definitiva. Además de los servicios legales que se les otorga a las víctimas de delito tanto directas como indirectas, se cuenta con “...atención psicológica y de comunicación humana, grupos para mujeres víctimas de violencia familiar, grupos de autoayuda, reflexión, y un taller de escritura, diseñados especialmente para reestablecer el equilibrio emocional vulnerado por este delito”^{vii}.

En concordancia con el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2016, el Programa de Procuración de Justicia del Estado de Morelos (PPJEM) 2013-2018 contempla

en su objetivo general, *brindar protección efectiva a las víctimas del delito, en respuesta a un reclamo crítico de la sociedad, en el marco de los Derechos Humanos*, esto a partir de la implementación de un modelo de atención integral “cuyo foco de intervención esté puesto en la satisfacción de las necesidades de víctimas, ofendidos y testigos desde una perspectiva amplia, que vaya más allá de la satisfacción de necesidades susceptibles de abordar por el Ministerio Público, y que se preocupe por disminuir en forma integral el impacto que sufrió la víctima u ofendido”^{viii}.

No ahondaremos en este tipo de ejemplos. Por ahora basta con subrayar que el hecho de que la gran parte de las procuradurías o fiscalías estatales incluyan en su organigrama este tipo de *unidades, departamentos, coordinaciones, fiscalías*, nos permite anotar la importancia de éstas en la tarea de la procuración de justicia a nivel estatal, no sólo porque coadyuvan con el Ministerio Público en una de sus funciones primordiales que es la atención, representación y protección a las víctimas del delito, sino también porque al brindar este tipo de servicios, su función está directamente relacionada con la consecución de uno de los objetivos principales en materia de procuración de Justicia que ya mencionábamos; el fortalecimiento de la confianza ciudadana en sus instituciones y autoridades. Ya que estos órganos especializados en la atención, representación y protección de las víctimas del delito mantienen un contacto estrecho con la ciudadanía, la manera como estén funcionando podría incidir en la percepción que la población tiene sobre las procuradurías estatales y los ministerios públicos, la cual es significativamente negativa (ENVIPE, 2015; PNPI, 2013-2018). Conocer cómo están funcionando supone abordarlas como objeto de estudio en sí mismas, lo cual responde al supuesto general de la perspectiva organizacional^{ix}.

1.2 El desempeño institucional: el caso de las procuradurías generales estatales.

Con el crecimiento de la delincuencia y la inseguridad pública, ha crecido también la demanda para desarrollar indicadores que midan el desempeño de las organizaciones gubernamentales que participan en el Sistema de Seguridad y Justicia, buscando favorecer el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas a nivel nacional y estatal en materia de procuración de justicia (CNPJE, 2015; ENVIPE, 2015). Aunque la demanda no ha sido del todo cumplida, no son pocos los esfuerzos y los logros que se han alcanzado. En nuestro país se han invertido recursos de todo tipo para generar los indicadores

que permitan conocer mejor la situación de estas organizaciones y tomar decisiones más eficaces (SNIGSPIJ, 2011; CNPJE, 2012, 2013, 2014, 2015).

Sin embargo, estos indicadores recopilan y difunden información estadística con base en encuestas, censos o registros administrativos (Heat, 2012) que, en la mayoría de los casos, se refieren a factores y procesos organizacionales ya “acabados”, como por ejemplo; la *información sobre la distribución –como algo ya acabado- de los recursos humanos, materiales y presupuestales con los que cuenta la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de cada Entidad Federativa*, o bien, la *información básica de la estructura organizacional –como algo ya acabado- de la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de cada Entidad Federativa*^x (CNPJE, 2015). La tendencia y preocupación casi exclusivas por generar este tipo de información ha llevado a que muchos aspectos de la vida cotidiana de estas organizaciones permanezcan aún ocultos y sin explicación (Concha y Caballero, 2001), limitando considerablemente nuestro conocimiento sobre su funcionamiento.

Con esto no se demerita el valor de la información estadística con la que hoy contamos respecto a las instituciones de seguridad y justicia. Sin embargo, coincidimos con la idea que sostiene que la información estadística sólo alcanza su verdadero objetivo cuando es utilizada para conocer mejor la situación de nuestras instituciones^{xi}. Estamos convencidos de que la información estadística debe ser utilizada por aquellos estudios que tengan como objetivo profundizar en el *cómo y porqué* del funcionamiento de estas organizaciones. La información estadística con la que contamos es sin duda de gran importancia para la construcción del conocimiento sobre la realidad de nuestras organizaciones que tienen la misión de la procuración de justicia, pero por sí misma (como cualquier información estadística) poco nos puede decir sobre la vida cotidiana de la organización; sobre las particularidades de su acción organizativa que son las que, finalmente, sustentan el funcionamiento de la organización.

Los indicadores de desempeño institucional son indispensables en la medida en que sus resultados reflejan, de cierta manera, la operación del sistema de justicia penal en el país. De esta manera, la información revela para el caso específico de las fiscalías o procuradurías de justicia generales estatales, un panorama poco alentador: la percepción que se tiene de ellas es de ineficiencia, disfuncional, debilidad institucional y de ser poco confiables. Una de las

consecuencias más graves de esta percepción es el escaso interés por parte de la ciudadanía para acercarse a estas instituciones ante la comisión de los delitos, pues creen que es una pérdida de tiempo y temen ser doblemente victimizados por estas autoridades que consideran altamente corruptas.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015, reportó un decremento en la cifra negra (el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa) estimado en el 92.8% a nivel nacional respecto al 93.8 por ciento del año 2013. No obstante el decremento, la tasa es de las más altas a nivel mundial^{xii}. Por su parte, la tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes en 2014 fue de 41,655, manteniéndose en niveles similares a 2013 con una tasa de 41,563 (ENVIPE, 2015). Asimismo, la tasa de víctimas se estimó en 22.8 millones de víctimas de 18 años y más en 2014, lo cual representa una tasa de 28,200 víctimas por cada cien mil habitantes durante este año, cifra estadísticamente equivalente a la estimada para 2013.

En general, los datos arrojados por los censos, encuestas y sondeos han constatado lo que desde el sentido común podría resultar evidente: las instituciones de nuestro país encargadas de proveer seguridad y procurar justicia presentan insuficiencia y bajo desempeño; existe una franca desconfianza ciudadana respecto a éstas instituciones; siendo las procuradurías estatales las que presentan mayor ineficiencia (Zepeda, 2003, 2004; Jiménez, 2002; ENVIPE, 2015). De acuerdo con Jiménez “...los delitos registrados, más que una imagen clara de la criminalidad, son un indicador que sirve para evaluar el funcionamiento del sistema de procuración y administración de justicia.” (2002; 155). Pero si bien conocemos el estado de ineficiencia y debilidad de nuestras instituciones de seguridad y justicia, poco sabemos sobre los aspectos de la vida cotidiana de estas organizaciones que dan lugar a dicho estado y que, por lo tanto, permitirían explicar el porqué de su funcionamiento y sus resultados.

Hay que apuntar que la información estadística que se ha generado en torno al desempeño de las instituciones de procuración de justicia a nivel estatal ha contemplado básicamente las mismas unidades de análisis; Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de cada Entidad Federativa, Agencias del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de cada Entidad Federativa, Agencias del Ministerio Público Especializadas en Justicia para Adolescentes de la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía

General de cada Entidad Federativa, Órgano o Unidad de Justicia Alternativa y/o Mediación y/o Conciliación en la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de cada Entidad Federativa (CNPJE, 2015). Es decir, no se ha tomado como unidad de análisis al Órgano o Unidad Especializada en la Atención y/o Representación de las Víctimas del delito de las entidades federativas.

El sistema de justicia presenta ineficiencia, incertidumbres, inercia burocrática y altos costos en todos sus niveles, lo que ha generado no sólo el rezago frente al aumento sostenido de la violencia y la delincuencia, sino también mala organización y comunicación intra e interinstitucional; una cultura institucional basada en las relaciones clientelares y de grupo; una escasa legitimidad en las acciones; indiferencia y limitaciones técnicas, de capacitación y actualización de las autoridades; entre otros (PNPJ, 2013-2018). De una u otra manera, lo anterior hace referencia a la forma en cómo están funcionando estas organizaciones, es decir, a sus aspectos y procesos más cotidianos como son las relaciones de intercambio y poder que permiten a sus miembros resolver, día a día, los problemas de la cooperación y el conflicto que les impone su objetivo en común (Friedberg, 1993); la tarea de procuración de justicia y atención a víctimas del delito.

Tradicionalmente, se ha mantenido una imagen falsa de la organización –estatal- sostenida sobre la racionalidad de su funcionamiento, motivo por el cual la evaluación de la eficiencia ha capturado mayormente la atención. Así, el problema se ha planteado en términos de cómo medir la eficiencia organizacional, cómo hacer más eficientes a las organizaciones. De esta manera, la organización se ha contemplado y estudiado como una máquina, como un conjunto de engranajes complejos y bien dispuestos que deben funcionar “eficaz y eficientemente”. Pero esta idea sólo funciona si lo que se tiene en mente son los resultados, es decir, el producto que se obtiene al final del proceso organizativo. Pero si nos detenemos y reconocemos que esos engranajes son seres humanos que establecen relaciones entre ellos, la imagen se desdibuja y complejiza poco a poco (Crozier y Friedberg, 1990: 35).

1.3 Funcionamiento organizacional y relaciones de poder. Apuntes para el caso de las organizaciones estatales de atención a las víctimas del delito y representación social.

Una aproximación más profunda al funcionamiento de las instituciones y/u organizaciones encargadas de la procuración de justicia difícilmente se restringe a los “resultados” de

ineficiencia, y por el contrario, sólo parte de ellos para indagar en los aspectos, fenómenos y procesos más cotidianos que permitan entender y explicar *por qué* estas organizaciones funcionan de la manera como lo hacen –ineficientemente–.

Desde la perspectiva organizacional en general, y las corrientes del Poder en las Organizaciones y el Análisis Estratégico en particular, la organización, en tanto estructura de acción colectiva, se constituye como un sistema de poder local y contingente, por lo que el estudio de su funcionamiento supondría el análisis de las relaciones de poder e interdependencia que establecen sus miembros al interior de ella.

Generalmente, el estudio de las organizaciones han sobrevalorado la racionalidad del funcionamiento de la organización enfocándose en hacer más eficientes y eficaces sus procesos y acciones (Crozier y Friedberg, 1990; 35), quedando marginada la posibilidad de comprenderla como “...parte de una determinada sociedad que ha alcanzado un cierto grado de desarrollo técnico, económico y cultural, caracterizado por una determinada estructura social y que lleva consigo ciertos valores a los que están ligados de una manera más particular, sus miembros” (Crozier y Friedberg, 1990; 109), los cuales participan simultáneamente, y desde la complejidad que implica el comportamiento humano, en un conjunto de juegos donde la cooperación resulta ser el más fundamental (Crozier y Friedberg, 1990; 13, 109).

Así, esta propuesta no basa su interés en el estudio de la organización en tanto estructura *dada* y bien establecida, ni en sus resultados *finales*, sino en los procesos de intercambio y poder que unen a un conjunto de actores a los que compete un mismo problema, en este caso, el de la procuración de justicia y atención a víctimas del delito.

Crozier y Friedberg (1990) señalaron que toda organización es producto de la acción humana, es decir, es un constructo humano. A partir de este primer razonamiento, proponían entender el fenómeno organizacional como producto de un sistema humano subrayando el carácter local y contingente de las relaciones de poder e interdependencia que establecen los miembros de una organización. Sostenían que todos los actores, individuales o colectivos, que constituyen la organización o el sistema disponen, dentro de las restricciones que éste les impone, de un margen de libertad que movilizan de manera estratégica en sus interacciones con los otros en el juego de la cooperación y el conflicto, estableciendo relaciones de poder

que si bien no son independientes de la autoridad oficial, tampoco son un simple reflejo de ésta. En otras palabras, la organización, en tanto estructura de acción colectiva, se constituye como un sistema de poder local y contingente, de lo que se concluye que el poder es el fundamento de la acción organizada en la medida en que produce resultados, cambios, capacidades y decisiones al interior de la organización (Crozier, 1974; Crozier y Friedberg, 1990; Mintzberg, 1992; Friedberg, 1993; Hardy, 1994; Clegg, Courpasson y Phillips; 2006; Latif, Ul y Suhail, 2011).

Por supuesto que la estructura oficial de la organización determina en gran medida el contexto de la acción y por ende los recursos de los actores, es decir, los actores nunca son totalmente libres y el sistema oficial de cierta manera “contiene” sus acciones. Sin embargo, los comportamientos humanos son y seguirán siendo complejos, y están muy lejos del determinismo simple. Sabemos que las decisiones de los actores son profundamente afectadas por los afectos y los valores y la cognición e información de la que dispone el actor, y son principalmente tomadas por personas en tanto miembros de un grupo más que como agentes independientes (Etzioni, 2012).

En este sentido, el funcionamiento cotidiano de la organización es producto de los mecanismos de regulación tanto formales como informales, es decir, de la regulación mixta del campo de acción cuyas características y reglas del juego son el resultado de la interacción estratégica y de las relaciones de interdependencia y de poder entre los participantes. Desde esta propuesta, el interés no se centra en la organización en tanto estructura *dada* y bien establecida ni en sus resultados *finales*, sino en los procesos de intercambio y poder que unen a un conjunto de actores a los que compete un mismo problema, en este caso, el de la procuración de justicia y atención a víctimas del delito (Friedberg, 1993).

El estudio sobre el funcionamiento de las organizaciones estatales de atención a las víctimas del delito a partir del análisis de las relaciones de poder que establecen los servidores públicos al interior de ellas, buscaría responder a preguntas como; ¿De qué manera se configuran y establecen las relaciones de poder e interdependencia al interior de estas organizaciones?, ¿qué sentido(s) adquiere(n) para el funcionamiento este tipo de organizaciones?, ¿cuáles son las más significativas para su funcionamiento, y por qué?

Para responder este tipo de preguntas, el modelo analítico del Análisis Estratégico parece pertinente ya que, con su concepto central de Sistema de Acción Concreto, sostiene que en todo sistema social, como lo es una organización gubernamental, los actores siempre poseen, conservan y utilizan un margen de libertad, por lo que su conducta de ninguna manera es el resultado de la simple obediencia, pasividad y/o conformismo respecto al sistema oficial - como lo suponía el modelo racional-, sino que es al mismo tiempo acto y producto de la negociación, es decir, de las relaciones de poder e intercambio que enfrentan a dos o más actores en el cumplimiento de un objetivo común que compromete sus objetivos personales.

Este planteamiento abre la posibilidad de “...reconstruir la libertad y la racionalidad del actor [*servidor público*] –siempre limitadas y contingentes-, ligando su conducta al contexto [*de la organización*] dentro [*de la*] cual se le observa [...] para proponer, partiendo de ahí, una interpretación de los mecanismos concretos de reducción, que también son siempre contingentes y que mantienen a la organización como un conjunto integrado“ (Crozier y Friedberg, 1990; 45), dando lugar al funcionamiento cotidiano de la organización y, por lo tanto, a sus resultados.

Conclusiones

La procuración de justicia es una de las etapas más importantes del Sistema de Seguridad y Justicia Penal, y garantizar la atención y protección a las víctimas del delito es uno de sus objetivos primordiales. Si bien sabemos, gracias a la información estadística, sobre el estado de ineficiencia, bajo desempeño y desconfianza ciudadana de las procuradurías o fiscalías generales estatales, poco conocemos sobre las particularidades del funcionamiento de algunas organizaciones que las conforman, como por ejemplo, las dependencias especializadas en la atención y representación de las víctimas del delito. Lógicamente, esta diferencia en la construcción del conocimiento en torno a este tipo de organizaciones responde a diversos factores, sin embargo, el hecho de que éstas no hayan sido abordadas como objetos de estudio en sí mismas, ya sea como entidad (organización) o como proceso de construcción de la entidad (organizado), seguramente ha limitado la posibilidad de profundizar sobre las particularidades de su funcionamiento. De ser así, los interesados en avanzar en el conocimiento sobre las organizaciones que forman parte del aparato de procuración de justicia estatal, tendríamos que reflexionar en cuestiones tales como; ¿Cuáles

serían las consecuencias para la construcción de este tipo de conocimiento de no abordar dichas organizaciones como objeto de estudio en sí mismas, es decir, desde una perspectiva organizacional?, ¿cuáles serían las consecuencias para este conocimiento de no estudiar la manera como sus miembros resuelven el problema de la cooperación y el conflicto para la consecución del objetivo en común que les impone la organización, es decir, desde el tema del Poder en la organización?, y finalmente ¿podemos prescindir para la construcción de este tipo de conocimiento, de un ejercicio de análisis y comparación entre los resultados arrojados por la información estadística disponible y por el estudio de los aspectos y fenómenos más cotidianos del funcionamiento de estas organizaciones?

Bibliografía

- Clegg, Stewart R. y Cynthia Hardy (1996) *Some dare call it power*, en Clegg, Stewart R., Cynthia Hardy y Walter R. Nord, *Handbook of Organization Studies*, Sage, Londres, págs. 622-641.
- Clegg, R. Stewart, David Couparsoon y Nelson Phillips (2006). *Power and Organizations*, Sage, London, pp. 1-26.
- Concha Cantú, H. A. y Caballero Juárez J. A. (2001). Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Contreras Manrique Julio C. y Ayuzabet De la Rosa Alburquerque (2013) “Organizaciones y políticas públicas. Elementos para trabajar una perspectiva organizacional de las políticas públicas” en De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet y Julio C. Contreras Manrique (Coords.) *Hacia la perspectiva organizacional de la política pública. Recortes y orientaciones iniciales*, Fontamara, México, pp. 13-56
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Crozier, Michael (1967) *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Crozier, Michael (1974) *El fenómeno burocrático II*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Etzioni, Amitai. *The End of Rationality?* *Contemporary Sociology*, Vol, 41, No. 5 (September 2012), pp. 594-597.

- Friedberg, Erhard (1993). Las cuatro dimensiones de la acción organizada, en *Gestión y Política Pública*, Vol. II, núm. 2, México.
- Hardy, Cynthia (1994) Power and politics in organizations, en Hardy, Cynthia, *Managing strategic action. Mobilizing change, concepts, readings and cases*, Sage, London, págs. 220-237.
- Heath, Jonathan (2012) Lo que indican los indicadores. Cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México. México: INEGI.
- Ibarra Colado, E. (1991) Notas para el estudio de las organizaciones en América Latina a partir de la reflexión crítica de la Teoría de la Organización, en Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose (coords.), *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, UAM-I - Miguel Ángel Porrúa, págs. 27-66.
- Ibarra Colado, Eduardo (2006) ¿Estudios Organizacionales en América Latina? Transitando del centro hacia las Orillas, en De la Garza Toledo, Enrique *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*, UAM y Anthropos, págs. 88-107.
- Latif, A., Ul Abideen, Z., Suhail Nazar, M. Individual political behavior in organizational relationship. *Journal of Politics and Law*. Vol. 4, No. 1; March 2011.
- Mintzberg, Henry (1992). *El poder en la organización*. Barcelona: Ariel. Capítulos 1, 3 y 4.

Otras fuentes

- Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. <http://www.snieg.mx/>
- Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2014; 2015. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/default.aspx>.
- Programa de Procuración de Justicia del Estado de Morelos 2013-2018. Disponible en: http://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/planea_estrategica/programas_sectoriales/03.-PROGRAMA_DE_PROCURACION_DE_JUSTICIA.pdf
- Seguridad y Justicia Penal en los estados: 25 indicadores de nuestra debilidad institucional. México Evalúa: Marzo, 2012. Disponible en: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA_INDX_SJPE-LOW.pdf fecha de consulta: Julio 2012.
- Páginas Web de las Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia de cada uno de los estados y el Distrito Federal.

Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2012; 2014; 2015).

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envi-pe/>

ⁱ http://archivo.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Ministerio_Publico.asp. Fecha de consulta: enero 2016.

ⁱⁱ Los cuatro principales mandatos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hacia la Procuraduría General de la República son: 1) la función de investigación y persecución de los delitos federales, así como la atención a las víctimas de los delitos; 2) la conducción y la implementación de la política criminal de la Federación; 3) su función como órgano de defensa de los intereses de la sociedad y de la Federación para que no se violen los derechos humanos de los gobernados; 4) participar y conducir en el ámbito de su competencia el tránsito al sistema penal acusatorio. (Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018).

ⁱⁱⁱ <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/default.htm?s=>

^{iv} El nuevo esquema amplió los alcances de la coordinación, cooperación y apoyo en materia de seguridad y justicia. Dicho esquema de coordinación se consolidó con la reforma del 2008 al artículo 21 constitucional, que estipuló, entre otras cosas, que las instituciones de seguridad pública deberán regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, y respecto a los derechos humanos. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece las bases de coordinación de las instituciones de seguridad pública.

^v El programa Nacional de Procuración de Justicia se deriva, a su vez, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

^{vi} La información sobre el organigrama de las 32 procuradurías generales estatales y un Distrito Federal se obtuvo de las páginas web de cada una de ellas. Se encontró que sólo 6 procuradurías o fiscalías estatales no describen en su organigrama alguna dependencia especializada para la atención a las víctimas del delito. 4 páginas web se encontraban en construcción al momento de la consulta.

^{vii} <http://fiscaliageneral.morelos.gob.mx/mes-naranja/direccion-general-de-asesoria-social-y-auxilio-a-victimas>.

^{viii} http://hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/planea_estrategica/programas_sectoriales/03.-PROGRAMA_DE_PROCURACION_DE_JUSTICIA.pdf

^{ix} Contreras Manrique Julio C. y Ayuzabet De la Rosa Alburquerque ahondan sobre los supuestos básicos de la perspectiva organizacional a propósito del estudio de las políticas públicas bajo esta perspectiva. Véase “Organizaciones y políticas públicas. Elementos para trabajar una perspectiva organizacional de las políticas públicas” en De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet y Julio C. Contreras Manrique (Coords.) Hacia la perspectiva organizacional de la política pública. Recortes y orientaciones iniciales, Fontamara, México.

^x Estos ejemplos son parte de los objetivos particulares del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2015.

^{xi} Eduardo Sojo Garza-Aldape en el prólogo al libro de Jonathan Heat, *Lo que indican los indicadores. Cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México* (2012).

^{xii} Estados Unidos, 63%; Canadá, 69%; Inglaterra, 61% (ENVIPE, 2014).