



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE CUAUTLA
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES ESTATALES PARA LA
ATENCIÓN Y REPRESENTACIÓN DE VÍCTIMAS DEL DELITO: UN
ESTUDIO DEL PODER EN LA FISCALÍA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A
VÍCTIMAS DEL ESTADO DE MORELOS, MÉXICO

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES

PRESENTA

Mtra. Azucena Fernández Ruiz

DIRECTOR

Dr. Ayuzabet De la Rosa Alburquerque

REVISORES DE TESIS

Dr. Alejandro García Garnica

Dr. Omar García Ponce De León

LECTORES DE TESIS

Dr. Arturo Hernández Magallón

Dra. Karen Ramírez González

Dr. Héctor Gómez Peralta

Dr. Miguel Guerrero Olvera



Cuautla, Morelos, México 2018

Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a todos los contribuyentes mexicanos que con sus impuestos, y por conducto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, hicieron posible la realización de mis estudios de doctorado y de esta tesis.

Quedo profundamente agradecida con el Dr. Ayuzabet De la Rosa Alburquerque. Cada vez que me escuchaba; que respondía atentamente mis mensajes; que guiaba con amplio conocimiento mis avances; que estaba dispuesto a recibirme a pesar de las distancias y los tiempos; que me leía a detalle; que me pedía pacientemente que le explicara lo que en ocasiones ni yo misma me entendía: cada vez, durante poco más de cuatros años, recordaba que la dirección de esta tesis nunca fue su deber, y que el haberla aceptado reflejaba su calidad humana y su compromiso y pasión por el estudio de las organizaciones.

Quiero agradecer especialmente al Dr. Omar García Ponce de León, no solo por la lectura y las críticas que hizo a mi trabajo, sino por su apoyo y disposición incondicional. Siempre tuve la sensación de que *le quedaba debiendo*.

Esta tesis debe mucho a las revisiones rigurosas del Dr. Alejandro García Garnica, pues sin lugar a dudas fungieron como un estimulante intelectual y como una advertencia para nunca comprometer la calidad académica.

Agradezco a mis lectores Dr. Arturo Hernández Magallón, Dra. Karen Ramírez González, Dr. Héctor Gómez Peralta, Dr. Miguel Guerrero Olvera, por haber aceptado leerme; por sus valiosos comentarios; por sus muestras de interés; por sus palabras de aliento; y por su disposición en todo momento. ¡Sinceramente, muchas gracias!

Gracias a la FESC y a todos mis profesores.

A mis padres, siempre.

Resumen/Abstract.....	4
Introducción.....	6
Capítulo 1. Marco teórico. El poder en las organizaciones: Perspectivas teóricas y estudio empírico.....	13
1.1 El concepto de poder desde las Ciencias Sociales.....	14
1.1.1 Max Weber: Poder y Dominación	15
1.1.2 Robert Dahl: La visión pluralista de poder.....	18
1.1.3 Bachrach y Baratz: Las dos caras del Poder	22
1.1.4 Steven Lukes: La visión radical del Poder	25
1.1.5 Michel Foucault: Poder y Disciplina	28
1.2 Sobre el campo de estudios de las organizaciones: Breve recorrido.....	33
1.2.1 La visión funcionalista del poder en las Organizaciones	38
1.2.1.1 Hickson y la teoría de las contingencias estratégicas.....	40
1.2.1.2 Pfeffer y Salancik y la perspectiva de la dependencia de recursos.....	43
1.3 La perspectiva del Análisis Estratégico.....	46
1.3.1 El concepto de poder de Crozier y Friedberg.....	55
1.3.2 El modelo del Sistema de Acción Concreto (SAC).....	60
1.3.2.1. La regulación mixta de los Sistemas de Acción Concreto.....	67
1.3.3 Ajustes teóricos para el estudio del poder en organizaciones estatales para la atención y representación de víctimas del delito.....	68
1.3.3.1 Esquema del ajuste teórico para el estudio del poder en organizaciones estatales para la atención y representación de víctimas del delito	71
Capítulo 2. Marco metodológico.....	77
2.1 Supuesto teórico	79
2.2 Categorías de análisis	80
2.2.1. Interdependencia.....	81
2.2.2. Zona de incertidumbre.....	83
2.3 El diseño de la investigación	87
2.4 Inmersión en la FAIV.....	93
2.5 Observación participante.....	95
2.6 Entrevistas semi-estructuradas.....	97
2.7 Descripción de los actores	98
2.8 Confidencialidad de los actores.....	101

Capítulo 3. Marco Contextual. Características estructurales y atribuciones formales de la Fiscalía para la Atención a Víctimas (FAIV): Descripción de la organización objeto de estudio.	104
3.1. El contexto socio-político y la función de procuración de justicia en el estado de Morelos.....	105
3.2. La estructura normativa de la Fiscalía General del Estado de Morelos. El ambiente organizacional de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctima.....	109
3.2.1. Fundamento constitucional.....	109
3.2.2. Definición legal.....	110
3.2.3. Estructura orgánica.....	114
3.2.4. Nombramiento del (los) Titular (es).....	117
3.2.5. Atribuciones y funciones formales de (los) Titulares (es) de la(s) Fiscalía(s).....	118
Capítulo 4. El estudio de caso. El Sistema de Acción Concreto de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas.....	122
4.1 Antecedentes de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas.....	122
4.2 Organigrama, cargos, funciones y procedimientos de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas.....	124
4.3 Composición interna, procedimientos y actores.....	125
4.3.1 Centro de Justicia para las Mujeres del estado de Morelos.....	132
4.4 La regulación mixta de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas.....	133
4.5 Los actores. Sobre la interdependencia y las zonas de incertidumbre.....	143
4.6 El análisis estratégico de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas como Sistema de Acción Concreto y sus mecanismos de regulación.....	170
4.7 Conclusiones del estudio de caso. El supuesto teórico y los resultados del estudio de caso.....	181
Conclusiones Generales.....	189
Ajustes al modelo del Sistema de Acción Concreto. Las relaciones de poder intraorganizacionales e interorganizacionales.....	189
Eventuales aportaciones teóricas y empíricas.....	189
¿Qué sigue en los estudios sobre las Fiscalías Generales y Especializadas en la representación de la Víctimas? Una propuesta para futuras líneas de investigación.....	192
Bibliografía.....	196
Anexos.....	207

RESUMEN

Muchos de los aspectos del funcionamiento cotidiano de las organizaciones que participan en el sistema de justicia penal permanecen aún ocultos y sin explicación. A la manera de una “caja negra”, la mayoría de los estudios dedicados al desempeño de estas instituciones se han centrado casi exclusivamente en las “entradas” y/o “salidas”, sin tener en cuenta su funcionamiento interno. De esta manera, si bien se conoce el estado de ineficiencia y debilidad de estas organizaciones, se sabe poco o casi nada sobre el funcionamiento cotidiano que subyace a dicho estado. La presente tesis estudia el funcionamiento de una organización que participa en el sistema de justicia penal, específicamente en materia de atención y representación legal de las víctimas de delito: la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas del estado de Morelos (FAIV). Esta tesis parte de la afirmación central de que la explicación del funcionamiento de una organización sólo se logra mediante la revelación de los mecanismos que dirigen sus procesos en tanto sistema. En consecuencia, esta tesis es también una crítica a aquellos estudios dedicados casi exclusivamente a generar información estadística sobre este tipo de organizaciones y a la tendencia de estudiarlas “desde fuera”. El objetivo general consistió en analizar el o los mecanismos principales que regulan el funcionamiento de la FAIV, es decir, aquél que juega un papel fundamental para que el sistema se mantenga y funcione de la manera como lo hace. Se tomó como principal referente teórico la perspectiva del Análisis Estratégico (AE) pues su propósito es descubrir los mecanismos que regulan los sistemas humanos. Básicamente, esta propuesta teórica analiza la estructuración de los sistemas humanos que coordina las acciones de sus participantes mediante mecanismos de regulación que, a su vez, articulan los juegos organizacionales y que mantienen en operación al sistema: A esto se le conoce como el modelo del Sistema de Acción Concreto. Se estableció como diseño de investigación el estudio de caso simple de corte cualitativo. El principal hallazgo del estudio consistió en descubrir que el mecanismo de regulación más importante para el funcionamiento cotidiano de la FAIV, en tanto Sistema de Acción Concreto, consiste en una centralización institucional basada en la “autoridad excesiva” y en los intereses y poderes ajenos a la función formal de la organización.

ABSTRACT

Many aspects of the day-to-day functioning of organizations involved in the criminal justice system remain hidden and unexplained. In the manner of a "black box", most of the studies dedicated to the performance of these organizations have

focused exclusively on "inputs" and/or "outputs", regardless of their internal functioning. Thus, while the state of inefficiency and weakness of these organizations is known, almost nothing is known about the day-to-day functioning that supports that state. This thesis studies the functioning of an organization that participates in the criminal justice system, specifically in the area of legal assistance and representation of victims of crime: the *Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas del estado de Morelos (FAIV)*. This thesis is based on the assumption that the explanation of the functioning of an organization is achieved by revealing the mechanisms that regulate its processes as a system. Consequently, this thesis is also a criticism of those studies dedicated exclusively to generating statistical information about these types of organizations and of the tendency to study them "externally". The purpose was to analyze the principal mechanism that regulates the functioning of FAIV, more precisely, the one that plays a fundamental role in the way the system is maintained and functions. The main theoretical reference was the Strategic Analysis (SA) perspective, because its intent is to uncover the mechanisms that regulate human systems. Fundamentally, this theoretical approach analyzes the structuring of human systems that coordinates the actions of its participants through regulatory mechanisms that, in turn, articulate the organizational games that keep the system in operation: This is known as the Concrete Action System concept. A simple qualitative case study was established as the research design. The main conclusion of the study was that the most important regulatory mechanism for the daily functioning of FAIV, as a concrete action system, is related to an institutional centralisation based on 'excessive authority' and on interests beyond the formal function of the organisation.

Introducción

Según el índice del World Justice Project 2016, México se ubica en los últimos lugares en Estado de Derecho (lugar 88 de 115 países) y sus peores calificaciones fueron en Justicia Criminal, Justicia Civil y Ausencia de Corrupción. Esto expone con claridad la grave crisis por la que atraviesan nuestras organizaciones encargadas de administrar y procurar justicia; en otras palabras, simplemente no cumplen con la tarea encomendada.

En México desde hace ya tiempo, se han invertido recursos de todo tipo para generar los indicadores y la información estadística que permitan conocer mejor la situación y el desempeño de estas organizaciones, y favorecer el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, así como una toma de decisiones más eficaz. De hecho, no han sido pocos ni los esfuerzos ni los logros alcanzados en esta labor (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [ENVIPE], 2015, 2016; Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal [CNPJE], 2012, 2013, 2014, 2015, 2016; Centro de Investigación para el Desarrollo A.C [CIDAC], 2016; México Evalúa, 2012).

No obstante, estos indicadores (como cualquier otro) recopilan y difunden información estadística con base en encuestas, censos y/o registros administrativos (Heat, 2012) que en la mayoría de los casos, se refieren a factores y procesos organizacionales ya “acabados”; por ejemplo, se han construido indicadores para generar y evaluar información sobre la distribución de los recursos humanos, materiales y presupuestales –algo ya “acabado”- con los que cuenta la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de cada Entidad Federativa, a fin de conocer las características de distribución de los mismos, a partir de su estructura organizacional –algo ya “acabado”- (CNPJE, 2016).

Esto ha provocado que muchos de los aspectos del *funcionamiento cotidiano de las organizaciones* que participan en el sistema de justicia penal permanezcan aún ocultos y sin explicación (Concha y Caballero, 2001). A la manera de una “caja negra”, la mayoría de los estudios dedicados al desempeño de estas instituciones se han centrado casi exclusivamente en las “entradas” y/o “salidas”, sin tener en cuenta su funcionamiento interno (ENVIPE, 2015, 2016; CNPJE, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016; Hallazgos (CIDAC) 2016; México Evalúa, 2012; Zepeda, 2017). De esta manera, si bien conocemos el estado de ineficiencia y debilidad de estas organizaciones, sabemos poco o casi nada sobre el funcionamiento cotidiano que subyace a dicho estado.

Así, resulta interesante desarrollar un proyecto de tesis que permita conocer cómo funcionan realmente estas organizaciones. Esta tesis parte de la crítica a aquellos

estudios dedicados casi exclusivamente a generar información estadística sobre ellas, y a la tendencia de estudiarlas “desde fuera” (Mintzberg, 1992): Su intención es comprender en términos organizacionales, el funcionamiento de una organización que participa en el sistema de justicia penal, específicamente, en materia de atención y representación legal de las víctimas de delito; la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas (FAIV) del estado de Morelos¹.

Con esta investigación proponemos pasar de los enfoques centrados en la evaluación estadística y cuantitativa de los resultados esperados (CIDAC, 2016), a un enfoque organizacional que aborde a la organización como un sistema humano con énfasis en los procesos internos, con la finalidad de explicar y comprender el funcionamiento de la FAIV. La FAIV, entonces, no se concibe como un organismo que “procura justicia” mediante el apoyo y la representación legal de las víctimas de delito (Espinosa, 2014), sino como un sistema humano que debe integrar los comportamientos de los individuos y grupos participantes. Pero ya que la conducta humana nunca es totalmente condicionada por el *sistema*, se generan relaciones de interdependencia y poder, principalmente.

Evidentemente, el campo de los estudios organizacionales cuenta con numerosos modelos analíticos que tratan de explicar el funcionamiento de las organizaciones formales, los cuales van desde los más pragmáticos y utilitaristas con una visión sobre-racional de su funcionamiento, hasta los más críticos que cuestionan la idea de que deben ser diseñadas de manera racional para resolver permanentemente el *conflicto* que amenaza la consecución de los objetivos establecidos (Clegg y Hardy, 1996; Reed, 1996).

Los cambios profundos que sufrió la *modernidad* a lo largo del último cuarto del siglo pasado, obligaron a modificar las explicaciones que se habían logrado sobre la vida social y por lo tanto, sobre las organizaciones. Éstas empezaron a considerarse espacios estructurados que regulan las relaciones entre los agentes sociales afectando los límites y posibilidades de la acción. Es decir, se enfatizaron los mecanismos y procedimientos que regulan la acción organizada, pero comprendiendo que éstos son producto de relaciones y procesos sociales altamente contingentes (Ibarra, 2006).

En esta tesis partimos de la afirmación central de que la explicación del funcionamiento de una organización sólo se logra mediante la revelación de los mecanismos que dirigen sus procesos internos, los cuales no son cosas sino una colección de procesos que hacen que algo complejo funcione (Bunge, 2000;

¹ El nombre de la organización objeto de estudio ha sido modificado por consideraciones éticas y de anonimato.

Crozier y Friedberg, 1990; Merton, 2002). En este aspecto las ciencias sociales no difieren de las ciencias naturales (Bunge, 2000).

Ya que el objetivo general de esta tesis es analizar el o los mecanismos principales que regula el funcionamiento de la FAIV, es decir, aquél que juega un papel fundamental para que el sistema se mantenga y funcione de la manera como lo hace, la perspectiva del Análisis Estratégico (AE) resultó idóneo como referente teórico, pues su propósito es descubrir los mecanismos que regulan los sistemas humanos como, por ejemplo, las organizaciones formales, pues supone que no existe ninguna hipótesis sustantiva sobre la naturaleza, las propiedades y los límites de dichos sistemas. Básicamente, esta propuesta teórica analiza la estructuración de los sistemas humanos que coordina las acciones de sus participantes mediante mecanismos de regulación que, a su vez, articulan los juegos organizacionales y que mantienen en operación al sistema: A esto se le conoce como el modelo del Sistema de Acción Concreto (SAC). A partir de lo anterior, la hipótesis de trabajo señala que el mecanismo de regulación de la FAIV es aquella relación de poder que estructura y mantiene estables los procesos y juegos organizacionales internos de la FAIV.

Estudiar el caso de la FAIV de Morelos bajo la propuesta del Análisis Estratégico (AE) es importante por varias razones. Pero primero señalaremos la trascendencia de la FAIV como estudio de caso:

1) En 2008, en México, tuvo lugar una reforma constitucional en materia penal que instituyó un sistema penal de carácter acusatorio, oral y público, con el fin de ampliar y hacer más expedito el acceso a una justicia de calidad para las víctimas, otorgándoles mayores derechos y participación a lo largo del procedimiento penal. Por este motivo, las atribuciones de las organizaciones encargadas de garantizar sus derechos y representación, como es el caso de la FAIV, cobraron relevancia constitucional; 2) En el ámbito local, el sistema de justicia de Morelos puede considerarse como un “caso promedio” pues; a) no forma parte de las entidades federativas que registran ni mejor ni menor progreso en la consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), b) los resultados de la “Estrategia de Profesionalización sobre el perfil del Asesor Jurídico de Víctimas en el Sistema Penal Acusatorio”, tampoco colocaron al estado entre los que obtenían ni los mejores conocimientos ni los de más bajo nivel, y c) se ubica en un esquema estatal de fiscalía con autonomía relativa, es decir, no es una fiscalía autónoma pero tampoco una fiscalía sin autonomía (CIDAC, 2016); 3) Finalmente, las dependencias encargadas de representar y dar atención a las víctimas de delito han sido escasamente estudiadas en comparación con otros órganos como Justicia Alternativa, Policía Ministerial, Ministerio Público, Justicia para

adolescentes y Centros de Justicia para la Mujer (CNPJE, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016; México Evalúa, 2012).

Por otra parte, las razones que justifican la utilización del AE como referente teórico en este estudio de caso son las siguientes: En primer lugar, esta perspectiva teórica permite estudiar la dinámica interna de la FAIV analizando a profundidad las relaciones intraorganizacionales; en segundo, aborda los aspectos tanto formales como informales a través de las nociones de sistema, juego y poder; en tercero, pretende reconstruir el funcionamiento de las organizaciones a partir de la experiencia de los actores como únicos testigos y portadores del constructo organizacional; y finalmente, permite superar la tendencia de estudiar el funcionamiento de estas organizaciones desde fuera y de generar, casi exclusivamente, información estadística.

A partir de todo lo anterior, la pregunta principal de esta tesis es ¿Cuál(es) es (son) y cómo opera(n) el (los) mecanismo(s) primordial(es) que regula(n) el funcionamiento de la FAIV? De ahí derivamos dos preguntas específicas ¿En qué condiciones tiene lugar la interdependencia entre los actores de la FAIV, y entre ésta y su entorno?, ¿Cuál es la naturaleza y las características principales de los juegos organizacionales que se dan al interior de la FAIV, o bien, cuál es su estructura en cuanto SAC? Con estas preguntas, la tesis que aquí sostengo es que lo que subyace a la organización formal es un SAC que se estructura y mantiene estable mediante mecanismos de regulación.

Esto quiere decir que el lector no debe esperar de esta tesis mediciones del desempeño de la organización a partir de indicadores, datos o información estadísticos.² El lector se encontrará con una descripción pormenorizada de la vida cotidiana de la organización: actores participando en el sistema dentro de las restricciones que éste les impone; movilizándolo su margen de libertad de manera estratégica para participar con los otros en el juego de la cooperación y el conflicto; ejerciendo relaciones de poder que si bien no son independientes de la autoridad oficial, tampoco son un simple reflejo de ésta (Clegg, Courpasson y Phillips; 2006; Crozier, 1974; Crozier y Friedberg, 1990; Friedberg, 1993; Hardy, 1994; Latif, Ul y Suhail, 2011; Mintzberg, 1992). Con esta tesis se ha procurado proporcionar datos empíricos sobre el funcionamiento cotidiano de la organización objeto de estudio.

² Existen estudios que sostienen que la fiscalía de Morelos presenta un estado de ineficiencia con niveles por debajo de la media nacional (CNPJE, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016). Si bien en esta tesis no medimos el desempeño de la FAIV, atendemos al supuesto de que “las altas cargas de trabajo [...] y los recursos humanos limitados con que se cuenta para operar pueden, en principio, afectar la eficiencia [...]” (CIDAC, 2016, p. 98) de la organización de procuración de justicia.

El primer capítulo³ está dedicado al marco teórico que sustenta la investigación. Ya que partimos de la idea de organización como sistema de poder, fue necesaria una revisión del concepto de poder en las ciencias sociales, no para discutir sobre su validez lógica o epistemológica, sino con el fin de identificar aquel consenso mínimo al que se ha llegado respecto a su conceptualización, y reconocer en qué medida los elementos de este consenso eran recuperados críticamente por la perspectiva teórica elegida como principal marco de referencia para esta tesis y valorar así su pertinencia teórica.

Pero algunas particularidades del caso no encontraron asidero teórico en esta perspectiva, por lo cual proponemos un *ajuste* para favorecer la profundidad en el análisis pero sin comprometer las ventajas analíticas y explicativas que aporta el AE. Dicho ajuste teórico consiste en estudiar a la FAIV como un SAC a partir del análisis de las relaciones de interdependencia y poder intraorganizacionales e interorganizacionales. Aunque el modelo del SAC no *exige* que los mecanismos de regulación sean *intraorganizacionales*, generalmente se enfoca en las relaciones de poder que suceden al interior del sistema. Con el *ajuste teórico* tratamos de hacer explícito el nivel o niveles en los que *opera* el mecanismo de regulación, y así poder lograr un análisis y entendimiento más precisos de éste.

El segundo capítulo corresponde al marco metodológico y se establece como diseño de investigación el estudio de caso simple de corte cualitativo. El trabajo de esta tesis se basó en un registro pormenorizado de la vida cotidiana de la organización, es decir, de las relaciones de interdependencia y de los juegos organizacionales que establecen los actores. En este capítulo describimos la técnica para la recolección de información que abarcó la consulta de documentos oficiales tales como leyes, reformas, organigramas, manuales de organización, de políticas y procedimientos, reglamentos, decretos; un diario de campo detallado; la observación participante; y entrevistas semiestructuradas a los miembros de la organización. Se detallan también las condiciones del trabajo de campo y señalamos los alcances y límites de esta investigación en función de la naturaleza del estudio de caso simple.

El capítulo 3 es una descripción formal de la FAIV como unidad administrativa de la Fiscalía General del Estado de Morelos (FGEM). Aquí nos remitimos a la estructura normativa de la FGEM como ambiente organizacional de la FAIV, atendiendo a su fundamento jurídico, definición legal, y los procedimientos para el nombramiento de los titulares. Este marco estructural en el que se inserta la FAIV

³ Para diseñar la estructura de este documento se tomó como referencia la tesis doctoral de Carolina Espinosa Luna (2014), intitulada *Sistemas organizacionales de Derechos Humanos. Un estudio de los procesos decisionales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal CDHDF*. Sea esta nota al pie no sólo aclaratoria sino también un reconocimiento a la calidad y rigurosidad de dicha tesis.

y por lo tanto sus actores, engloba las condiciones y determinantes externas que permean su funcionamiento. Posteriormente, describimos la estructura, organización, atribuciones, funciones y reglas formales propiamente dichas de la FAIV. También realizamos una breve exposición sobre el contexto socio-político y la función de procuración de justicia en el estado de Morelos. La última sección está dedicada a las cualidades generales de su personal y composición interna de la FAIV.

La revisión de este marco normativo fue de gran relevancia para las conclusiones del estudio de caso, pues sustenta un problema de centralización institucional reflejada en una “autoridad excesiva” y en intereses y poderes ajenos a la función formal de la organización.

El capítulo 4 se dedica al caso de estudio propiamente dicho, el cual consistió en la descripción y explicación de la FAIV como SAC con base en los supuestos teóricos del AE y del ajuste propuesto. En un primer momento, se describen las relaciones de interdependencia y poder y los juegos organizacionales que configuran al sistema. Se logró identificar quiénes eran los actores, individuales o colectivos, internos o externos, que participaban en los juegos y las relaciones de interdependencia y poder más relevantes para el funcionamiento de la organización. En la segunda parte de este capítulo realizamos el análisis de la FAIV como SAC. Se describen las características primordiales del mismo, para finalmente descubrir y analizar el mecanismo de regulación de la FAIV. Al final se presentan conclusiones generales sobre el sistema.

En el apartado dedicado a las conclusiones de la investigación, se evalúa la hipótesis general de acuerdo con el análisis de los datos obtenidos por las entrevistas, los documentos y el trabajo de campo. Asimismo, en este apartado señalamos algunos aspectos que podrían tomarse en cuenta para posteriores trabajos comparativos bajo el mismo modelo analítico, mencionamos las eventuales contribuciones de este trabajo en términos teóricos y empíricos, y por último, proponemos algunas líneas de investigación para futuros estudios.

Finalmente debemos señalar que aunque no formaron parte de los objetivos formales de esta investigación, los temas de la Reforma de 2008 y la transición del modelo estatal de Procuraduría a Fiscalía, adquirieron una importancia transversal. El análisis de las características y el mecanismo de regulación del SAC de la FAIV, permitió hacer unas primeras observaciones sobre la capacidad de este sistema para iniciar un proceso de verdadero cambio estructural. Evidentemente, no hay reforma que por sí misma genere el cambio deseado en un sistema, y es posible que una iniciativa sucumba o se fusione con los vicios de éste si no cambian en absoluto los mecanismos principales que regulan su

funcionamiento. De esta manera, consideramos que el presente estudio de caso no se limita a un interés meramente académico, sino que conlleva alcances prácticos.

Capítulo 1. El poder en las organizaciones. Perspectivas teóricas y estudio empírico.

En México desde hace ya tiempo, se han invertido recursos de todo tipo para generar los indicadores y la información estadística que permitan conocer mejor la situación y el desempeño de nuestras organizaciones encargadas de procurar justicia. Los resultados obtenidos han demostrado que las procuradurías estatales presentan debilidad institucional y los niveles más bajos de desempeño (CNPJE, 2015, 2016; ENVIPE, 2015, 2016; Zepeda, 2003, 2004; Jiménez, 2002).

Pero estos indicadores (como cualquier otro) recopilan y difunden información estadística con base en encuestas, censos y/o registros administrativos (Heat, 2012) que, en la mayoría de los casos, se refieren a factores y procesos organizacionales ya “acabados”. De tal manera, que muchos de los aspectos del *funcionamiento cotidiano de las organizaciones* que participan en la procuración de justicia permanezcan aún ocultos y sin explicación (Concha y Caballero, 2001).

A la manera de una “caja negra”, la mayoría de los estudios dedicados al desempeño de estas instituciones se han centrado casi exclusivamente en las “entradas” y/o “salidas”, sin tener en cuenta el funcionamiento interno de estas organizaciones. Así, si bien conocemos el estado de ineficiencia de las procuradurías o fiscalías estatales, sabemos poco o casi nada sobre el funcionamiento que subyace a dicho estado.

Por lo anterior, en esta tesis pasamos de los enfoques centrados en la evaluación estadística y cuantitativa de los resultados esperados (CIDAC, 2016), a un enfoque organizacional que aborde a la organización como un sistema humano con énfasis en los procesos internos, con el fin de explicar y comprender su funcionamiento concreto.

La organización como un sistema humano debe integrar los comportamientos de los individuos y grupos participantes. Pero ya que la conducta humana nunca es totalmente condicionada por el *sistema*, se generan relaciones de poder,

principalmente. En este sentido, el poder es "...el mecanismo fundamental de estabilización del comportamiento humano" (Crozier y Friedberg, 1990, p. 54).

En este primer capítulo, hacemos una revisión del concepto de poder en las ciencias sociales no para discutir sobre su validez lógica o epistemológica, sino con el fin de identificar aquel consenso mínimo al que se ha llegado respecto a su conceptualización, y reconocer en qué medida los elementos de este consenso son recuperados críticamente por la perspectiva teórica elegida como principal marco de referencia para esta tesis.

1.1. El concepto de poder en las Ciencias Sociales

El poder siempre ha sido un fenómeno de interés para las Ciencias Sociales pues se considera una de las dimensiones fundamentales que afecta el comportamiento humano en toda relación social (Bachrach y Baratz, 1962; Clegg, 2006; Crozier y Friedberg, 1990; Dahl, 1957; Foucault, 1979, 1988, 1994, 2006; Hardy, 1994; Lukes, 2007; Weber, 2002). Desde este campo de conocimiento se han desarrollado numerosas y heterogéneas perspectivas teóricas en torno al poder, siendo la Ciencia Política y la Sociología las disciplinas que mayores esfuerzos han realizado para conceptualizarlo y entenderlo. Más recientemente los Estudios Organizaciones, disciplina que se sirve del desarrollo científico en las Ciencias Sociales para comprender los fenómenos sociales que suceden en las organizaciones, han avanzado significativamente en el estudio del poder a nivel organizacional (Gonzales-Miranda, 2014).

Es decir, las teorías sobre el poder que más han influenciado su estudio en el terreno organizacional, provienen principalmente de la sociología y la ciencia política (Clegg y Hardy, 1996b; p. 623, Bachrach y Baratz, 1962; p. 947; Crozier, 1974). Es por esto que en este primer apartado haremos un breve recorrido por las propuestas teóricas más importantes sobre el poder dentro de estas disciplinas. Esto de ninguna manera niega los aportes al estudio del poder desde otras ciencias sociales como la economía, la psicología, la historia, etc.

Identificar el consenso mínimo también es importante debido a la complejidad de la palabra *poder*, la cual suele utilizarse de diversas maneras, en diferentes contextos y atendiendo a innumerables razones y propósitos, siendo blanco de interminables discusiones y desacuerdos. Es, de hecho, una categoría tan vaga que puede incluir y explicar todo y nada a la vez, por lo que su empleo puede resultar en un verdadero abuso del lenguaje (Crozier y Friedberg, 1990). Sabemos que la forma de pensar determinado concepto conlleva importantes consecuencias prácticas, así que “cuando estamos tratando de entender el poder, la forma en la que pensamos sobre él se relaciona de una serie de maneras con lo que tratamos de entender” (Lukes, 2007, p. 66).

En este apartado revisamos las propuestas de Max Weber o del poder y la dominación legal; de Dahl o la visión pluralista del poder; de Barchrach y Baratz o las dos caras del poder; de Lukes o la visión radical del poder; y de Foucault o la filosofía sobre el poder y la disciplina. El punto central es subrayar en cada perspectiva aspectos básicos tales como el concepto o definición del poder; la naturaleza del poder; el tipo de conflicto; etc. Este apartado concluye con la identificación de los elementos mínimos que conforman el consenso sobre la conceptualización del poder a partir de los autores revisados.

1.1.1 Weber: Poder y Dominación

Max Weber señaló que el problema de la repartición del poder, en cualquiera de sus modalidades y en términos tanto cualitativos como cuantitativos, tenía su origen en el ordenamiento legal, es decir, en las reglas y estructuras formales (Weber, 2002).

Weber definió el *poder* como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa posibilidad” (2002, p. 43). En cuanto a la dominación, la definió como la “probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas” (2002, p. 43).

Weber describió el concepto de poder como “sociológicamente amorfo [en el sentido de que] todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada” (2002, p. 43). Por esto aseguraba que el concepto de dominación tenía que ser más preciso y remitir concretamente a la probabilidad de que un mandato fuera obedecido. De esta manera, la diferencia entre dominación y poder radica, esencialmente, en que la primera no contempla la probabilidad de imponer la propia voluntad sobre los demás aún contra su resistencia, si no que descansa en los más diversos motivos de sumisión que requieren de un mínimo de voluntad de obedecer, es decir, de cierto interés (externo o interno) en obedecer.

La dominación requiere que la acción del que obedece suceda como si el mandato fuera por sí mismo una máxima de su conducta; es decir, que transcurra por la existencia de una relación de autoridad auténtica, independientemente de la propia opinión del que obedece respecto al valor o desvalor del mandato como tal (Weber, 2002). El tipo de dominación puede ir desde la habituación inconsciente hasta las consideraciones puramente racionales con arreglo a fines.

No toda dominación se sirve del medio económico y mucho menos tiene fines exclusivamente económicos, pero toda dominación requiere (aunque no es condición necesaria ni suficiente) de un cuadro administrativo que confiera la probabilidad prácticamente segura de que habrá una acción o actividad por parte de un grupo de hombres obedientes dirigida a ejecutar los ordenamientos y órdenes dictados. Dicho aparato administrativo puede estar ligado a la obediencia por motivos afectivos o de costumbre, por intereses materiales o por ideales con arreglo a valores. De este modo, el tipo de dominación está determinado por la naturaleza de los motivos. Weber propone tres tipos ideales de dominación legítima a partir del fundamento básico de su legitimidad (Weber, 2002; pp. 706-716):

1. De carácter tradicional; este tipo de dominación descansa en la creencia cotidiana sobre la legalidad de las tradiciones y de los

elegidos para ejercer la autoridad. La autoridad es de tipo tradicional y se rinde obediencia a la persona denominada por la tradición.

2. De carácter carismático; este tipo de dominación se refiere a la creencia sobre la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y en las ordenaciones por ella reveladas. La autoridad es de tipo carismática y se obedece al caudillo que por su carisma es objeto de confianza personal y ejemplaridad.
3. De carácter legal-racional; este tipo de dominación tienen como base la creencia en la racionalidad de las disposiciones y ordenaciones establecidas, y en el derecho de mando de los nombrados por dichas disposiciones a ejercer la autoridad. La autoridad es de tipo legal y sus ordenaciones son impersonales, objetivas y legalmente establecidas, al igual que las personas por ellas designadas.

El tipo ideal de la dominación legal es el que utiliza un aparato administrativo burocrático compuesto por funcionarios individuales. El surgimiento de la administración burocrática es considerado como el germen del Estado moderno con sus instituciones y organizaciones; el fenómeno burocrático moderno por excelencia. De acuerdo con Weber, la burocracia es una organización provista de un conjunto de normas racionales que tiene como objetivo la satisfacción de “la creciente necesidad de una sociedad acostumbrada a una *pacificación* absoluta por medio de la aplicación del orden y la protección (“policía”) en todos los sectores” (2002, p. 730). Por su parte, el burócrata es el dirigente no-natural; el funcionario o poseedor de una “ocupación” o conocimiento técnico por el cual recibe una remuneración económica.

Dado que la administración burocrática enfatiza las características formales de la organización moderna, Weber ha sido criticado por haber concebido a la estructura formal como el mecanismo más significativo en el moldeamiento del comportamiento organizacional. Sin embargo, hay que entender que cuando Weber hablaba de “dominación” no se refería a que los administradores tuvieran el control total sobre el aparato y las personas. Con la “paradoja de dominación”

explicaba que para ganar predictibilidad en los contextos tan inestables donde se desenvuelven las organizaciones, éstas debían desarrollar fuertes relaciones de poder sobre la gente a la que sirven, por lo que sólo a través de la coerción impersonal y la disciplina de los subordinados y clientes, las organizaciones podían alcanzar la coordinación racional necesaria (McNeil, 1978, pp. 66-67). De tener un control total, la coerción y la disciplina no serían necesarias.

Para Weber, era demostrable que la burocracia era la forma de organización más racional desde el punto de vista técnico, pues aseguraba, por lo menos potencial y formalmente, que el funcionario especializado poseía un conocimiento que lo aventajaba en la posición de poder pero siempre dentro del ámbito de la legalidad, racionalidad y formalidad. De esta manera, el poder que ostenta el funcionario debe entenderse en términos legales-rationales por lo que nunca podrá asegurárselo absolutamente (Weber, 2002).

A diferencia de Karl Marx, Weber sostenía que el poder no sólo derivaba de la propiedad de los medios de producción, sino también del conocimiento sobre su operación. Así, todos los miembros de una organización tienen cierto grado de creatividad, discrecionalidad y agencia para hacer uso del poder. Los miembros de la organización tienen cierto control sobre su disposición a ejercer el poder, ya sea para resistir o para reproducir la estructura formal de la organización. Con esto Weber insistía en que las “estructuras de dominación” organizacionales no dependían solamente de factores económicos y de propiedad para su fundación y mantenimiento (Clegg y Hardy, 1996b, pp. 623-624), aun cuando las relaciones sociales seguían siendo controladas, en gran medida, por los instrumentos y el equipo de producción propiedad de la burocracia pública o privada (Merton, 2002).

1.1.2 Robert Dahl: La visión pluralista del poder

Aunque el estudio del poder se remonta a los trabajos de Hobbes y Maquiavello hasta llegar a las propuestas de Marx y Weber (Clegg, 1990; Clegg y Hardy, 1996b; Crozier, 1974), las contribuciones más relevantes del campo de la política

y la sociología nacieron con el *community power debate*⁴. Este debate estuvo encabezado por Bachrach y Baratz y Lukes, quienes discutían sobre la naturaleza del poder a partir de la formulación dahliana “A tiene poder sobre B en la medida en que puede conseguir que B haga algo que de otra manera no haría” (Dahl, 1957, p. 202). El debate giró en torno a tres dimensiones del poder: la dimensión unidimensional liderada por Dahl y los pluralistas; la dimensión bidimensional propuesta por Bachrach y Baratz; y la dimensión tridimensional desarrollada por Lukes. Más tarde, Cynthia Hardy (1994) propuso extender el debate a una cuarta que correspondería a las contribuciones de Michel Foucault sobre el estudio del poder.

Robert Dahl fue el principal representante de la primera dimensión del poder o dimensión unidimensional. Para Dahl (1957) era imposible construir una teoría única, coherente y consistente sobre el poder, por lo que lo único viable era desarrollar diversas teorías de alcances limitados, cada una con su propia definición del poder y utilizable sólo para el contexto particular de la investigación o la teoría en cuestión. Aseguraba que algo como el poder que ha significado cosas tan diferentes para distintas culturas y épocas, no podría tratarse de *una* sola cosa sino de varias a la vez, y que todos los esfuerzos por definirlo a lo largo de la historia de la humanidad permitían, en cierto modo, estudiarlo de manera más o menos sistemática.

Dahl (1957) describió el poder en los siguientes términos; *A tiene poder sobre B en la medida en que puede conseguir que B haga algo que de otra manera no haría*. Según Lukes, más tarde Dahl modificaría su premisa por una “tentativa coronada por el éxito por parte de A de conseguir que B haga algo que, de otra manera, no haría” (Lukes, 2007, p. 4): lógicamente, la sutil diferencia radicaba en que en la segunda ya no se habla de capacidad sino de “tentativa”, es decir, se hace referencia a algo más bien potencial.

⁴ “The community power estableció el escenario para varias generaciones de investigación académica en torno a la naturaleza del poder en la sociedad. En muchos sentidos, los temas centrales que se siguen discutiendo y debatiendo en los análisis sobre el poder fueron establecidos por primera vez por The community power. Este debate fue calificada como tal hacia el final de su primera etapa, a principios de la década de 1970” (Dowding, 2011, p. 72).

Los actores participantes de una relación de poder pueden ser individuos, grupos, gobiernos, Estados-Nación, o cualquier otro agregado humano, en este sentido, siempre es una relación interpersonal. Cuando se hace referencia a los actores, necesariamente se debe incluir su sujeción a: (a) la fuente, el dominio o base del poder; (b) los medios o instrumentos; (c) la cantidad o el grado y; (d) el rango de alcance del poder (Dahl, 1957, p. 203). De esta manera, la base del poder es pasiva y sólo es explotada cuando el comportamiento de los otros debe ser alterado. Las fuentes son los recursos que el actor utiliza para hacer posible su ejercicio del poder.

Dahl (1957) establece algunas propiedades de toda relación de poder:

1. Es condición necesaria que exista un lapso de tiempo, por muy breve que sea, entre las acciones del actor que ejerce el poder y la respuesta del dominado. Difícilmente se puede sostener que A tiene poder sobre B si los esfuerzos de A no son sucedidos por una respuesta de B.
2. Es condición necesaria que exista una conexión entre A y B puesto que no existe ninguna acción a distancia. A menos que haya una conexión entre A y B se puede decir que existe una relación de poder.

Para Dahl (1957), el problema principal no era determinar si existía o no poder sino lograr comparaciones que permitieran medir el poder en términos de *más poderoso que, menos poderoso que, igual de poderoso que*. De esta manera, para comparar el poder entre dos actores propuso atender por lo menos a cinco factores: 1) la diferencia entre sus bases de su poder; 2) la diferencia de medios que emplean; 3) la diferencia en los alcances de su poder (en el tipo de respuestas); 4) la diferencia en el número de dominados; y 5) la diferencia entre sus probabilidades de cambio.

Las dos primeras se refieren a propiedades del actor que ejerce el poder, mientras que las tres últimas a las respuestas de los dominados. En estricto sentido, analizar solo los dos primeros factores no permite establecer comparaciones de poder. Evidentemente, el poder de A y B son formalmente comparables sí y sólo

sí, los actores, los medios, los alcances del ejercicio del poder, los dominados y sus respuestas, son susceptibles de comparación (Dahl, 1957; p. 206).

La insistencia de Dahl (1957) en la necesidad de “comparar” el poder responde a su convicción de vincular lo teórico conceptual con lo operacional. Para él, el concepto de poder debía definirse a partir de un criterio operacional que respondiera a los objetivos de la investigación, evitando las posiciones teóricas generales; sólo así se podría modificar y adaptar su significado a la realidad social particular. Esto resultaría en una gran variedad de conceptos operacionales y ninguno podría ser aplicable a todos los casos (pp. 207, 208, 214).

Según Bachrach y Baratz (1962), para Dahl, el poder sólo podía ser estudiado y analizado empíricamente a través del examen minucioso del proceso de la toma de decisiones. Suponía que las decisiones tomadas correspondían a “áreas problemáticas” o “claves” que advertían de un conflicto efectivo. Es por esto que las preocupaciones empírico-metodológicas de Dahl y los pluralistas consistían en; a) Seleccionar para su estudio un número de decisiones políticas “claves”, es decir, no de “rutina”; b) Identificar a las personas que toman parte activa en el proceso de toma de decisiones; c) Obtener un reporte completo del comportamiento concreto de los actores mientras el conflicto político se está resolviendo; y d) Determinar y analizar los resultados específicos del conflicto (p. 948).

Dahl y los pluralistas estudiaron el sistema político estadounidense y sus investigaciones concluyeron que, de manera general, el poder estaba distribuido *pluralistamente*. Es decir, los datos demostraban que los grupos responsables de tomar la mayor parte de las decisiones no siempre eran los mismos, y que al prevalecer diferentes grupos en este proceso, no era posible sostener que la comunidad fuera controlada por una élite (Hardy, 1994, p. 222). De esta manera, el desacuerdo o el conflicto manifiesto no era condición suficiente (aunque sí necesaria) para desencadenar un ejercicio efectivo de poder.

La crítica más sustancial hacia Dahl y a los pluralistas es que reducen su estudio del poder al comportamiento concreto y observable, lo que les impide profundizar en los motivos, intereses, percepciones o propósitos latentes que determinan la conducta. En otras palabras, ya que los pluralistas asumían que el poder se ejercía en las decisiones claves donde el conflicto era abierto y observable, lo que se analizaba era el comportamiento manifiesto (Lukes, 2007; Hardy, 1994).

1.1.3 Bachrach y Baratz: Las dos caras del Poder.

Por su parte, Peter Bachrach y Morton S. Baratz llamaron la atención sobre el hecho de las investigaciones desarrolladas desde la ciencia política, como era el caso de los pluralistas, aseguraban que el poder estaba ampliamente distribuido (1962, p. 947), mientras que las de orientación sociológica generalmente concluían que éste estaba altamente centralizado en la vida social. Para ellos, esta divergencia en las conclusiones era producto de las diferencias fundamentales respecto al enfoque, los supuestos y la metodología, pero tenían un punto en común; tanto la sociología como la ciencia política habían ignorado la existencia de *dos caras* del poder y sólo había considerado una de ellas, la más evidente.

La propuesta de Bachrach y Baratz (1962) partió de dos críticas fundamentales hechas al modelo pluralista. La primera denunciaba que este modelo había ignorado que el poder frecuentemente limita el proceso de la toma de decisiones a problemas “seguros” políticamente hablando; y la segunda, que no proveían de criterios objetivos para distinguir entre los temas “importantes” y los “no-importantes” que surgen en la arena política. Según Dahl, el poder se ejerce cuando A participa en la toma de decisiones que afectan a B; pero de acuerdo con Bachrach y Baratz también existe poder cuando A emplea sus recursos para asegurar que la discusión política se centre únicamente en aquellos temas inofensivos para sus intereses de (1962, p. 948). En la medida en que A tenga éxito en esto, B estará impedido de traer a la mesa de discusión cualquier tema que, de una u otra manera, atente en contra de los intereses y preferencias de A.

Dado que no se puede negar la existencia de intereses y parcialidades, hay que reconocer que todas las formas de organización política tienden a explotar cierto tipo de conflictos y a suprimir otros. Algunos temas tienen lugar y son organizados dentro de la arena política mientras que otros son excluidos; algunos individuos y grupos participan activamente en el proceso de la toma de decisiones, y otros en el de la no-toma de decisiones. En el momento en que Dahl y los pluralistas no reconocen estas dos caras del poder no pueden evaluar, por un lado, la relativa influencia o poder del tomador de decisiones, y por el otro, la de aquellas personas, prácticas e instituciones que sirven de instrumento para evitar que emerjan problemas potencial y políticamente peligrosos (1962, p. 952). Aunque la no-toma de decisiones es generalmente utilizada por los grupos dominantes para proteger el *status quo*, este proceso también puede jugar a favor de grupos menos poderosos que obtienen ventajas de las reglas y los procedimientos políticos (Hardy, 1994, p. 223).

Entonces, la segunda cara del poder propuesta por Bachrach y Baratz, se refiere a “la práctica de limitar el alcance de la toma de decisiones a temas ‘seguros’ afectando los valores, mitos, procedimientos e instituciones políticas dominantes en la comunidad” (1963, p. 632). Por esto es erróneo pensar que el poder de una persona es medible, por ejemplo, por el número de logros que alcanza, o bien, que la posesión de ciertos instrumentos garantiza el poder. De hecho, el poder no se puede poseer ni se tiene en el “vacío”, sólo puede ejercerse cuando se entra relación con el otro y su efectividad depende de la relativa importancia que le dé el sometido a los valores en juego; de no existir el conflicto de objetivos o intereses entre los participantes no es posible hablar de un ejercicio de poder (Bachrach y Baratz, 1963).

Según Bachrach y Baratz (1963), el poder es relacional y tiene tres principales características relacionales: 1) para que exista una relación de poder debe haber un conflicto de intereses o de valores entre dos o más personas o grupos. Sí sucediera que A y B están de acuerdo en los objetivos, B asentaría voluntaria y libremente a que A diera curso a su acción, y de ser así, estaríamos frente a un

caso de autoridad más no de poder; 2) una relación de poder existe sólo si B en realidad responde a los deseos de A. En este sentido, el conflicto de intereses es condición insuficiente, ya que A puede no ser capaz de prevalecer sobre B para cambiar su comportamiento. Sí B no cediera quizá A recurriría al ejercicio de la fuerza pero no al poder; y 3) una relación de poder sólo existe sí se puede amenazar con recurrir a sanciones. El poder es el “proceso de afectar las políticas de otros con la ayuda (amenaza) de privaciones graves si no se está en conformidad con las políticas previstas”. La amenaza de sancionar es lo que diferencia al poder de la influencia. Sin embargo, la capacidad de sancionar es condición necesaria pero no suficiente para ejercer poder.

Estos autores aseguran que A sólo tiene poder sobre B si se cumplen las siguientes condiciones:

- a) La persona amenazada es consciente de qué es lo que se espera de ella. En una situación de poder debe haber una clara comunicación entre las personas involucradas.
- b) La sanción con la que se amenaza debe de ser considerada como una privación grave para la persona a la que se intenta someter.
- c) La persona amenazada debe tener mayor estima por el valor que sacrificaría si desobedece que por otro valor que perdería si cumple.
- d) La persona amenazada es persuadida de que la amenaza contra él no es ociosa, y que el opositor no vacilará en imponer efectivamente la sanción.

Con estos elementos, sostienen que;

una relación de poder existe cuando (a) hay un conflicto de valores o de acción entre A y B; (b) B cumple con los deseos de A, y (c) lo hace porque está temeroso de que A lo prive de un valor o valores que él, B, considera más elevado que aquellos que alcanzaría si desobedeciera (1963, p. 635).

Para Bachrach y Baratz era necesario desarrollar un modelo teórico-empírico que tomara en cuenta tanto el proceso de la toma de decisiones como el de no-toma de decisiones, haciendo énfasis en la distinción entre los conceptos de

poder, fuerza, influencia y autoridad. El enfoque de las dos caras del poder subraya el error de descalificar los elementos no-medibles o no-observables como irreales.

Bajo este enfoque, el científico social debe investigar los valores, los mitos, los procedimientos políticos y las reglas del juego que sustentan el *status quo*, así como los individuos o grupos que se favorecen de éste. Posteriormente, debe analizar la dinámica de la no-toma de decisiones identificando la forma en que se orienta a personas y grupos sobre los valores dominantes de la institución política.

1.1.4 Lukes: La visión radical del Poder

Aunque Lukes (2007) respaldó las críticas de Bachrach y Baratz hacia el enfoque pluralista, consideró que ambos tenían dos coincidencias fundamentales; la primera era que entendían el poder como la posibilidad de que un individuo actúe conforme a su voluntad aun en contra de la resistencia de los otros; y la segunda, era que suponían que para que exista un ejercicio efectivo de poder el conflicto debía ser manifiesto y observable. Para el enfoque bidimensional la adopción de las *no decisiones* sólo tiene lugar en la medida en que existe un conflicto, pues se asume que si no hay agravios manifiestos es porque existe un genuino consenso sin intereses amenazados. Contrario a esto, Lukes asegura que el ejercicio de poder más eficaz y por lo tanto más perjudicial, es aquel que impide la emergencia del conflicto manifiesto.

Lukes plantea de la siguiente pregunta:

¿no estriba el supremo y más insidioso ejercicio del poder en impedir en cualquier medida que las personas tengan agravios, recurriendo para ello a modelar sus percepciones, cogniciones y preferencias de suerte que acepten su papel en el orden de cosas existentes, ya sea porque no pueden ver ni imaginar una alternativa al mismo, ya sea porque lo ven como natural e irremplazable, o porque lo valoran como algo ordenado por Dios y beneficioso? (Lukes, 2007, p. 19).

Para Lukes (2007), todo enfoque del poder debe integrar la idea central de; *A, de alguna manera, afecta a B*, y cuestionarse; “si la dominación ordinaria lesiona constantemente los intereses bien definidos de los grupos subordinados, ¿por qué obedecen los subordinados? ¿Por qué no se rebelan continuamente o se resisten al menos todo el tiempo?” (Tilly como se citó en Lukes, 2007, Prefacio, p. XXI). A Lukes le interesaba el poder como dominación, es decir, aquél que responde a la pregunta ¿de qué manera los poderosos se garantizan la obediencia voluntaria de los dominados?

La propuesta de Lukes hace referencia al poder que se asegura “el consentimiento a la dominación por parte de sujetos bien dispuestos” (Lukes, 2007, p. 130), y en el que la ausencia de conflicto, más que ser un signo de consenso genuino es sospecha de un consenso falso o manipulado.

Este enfoque del poder, denominado “radical”, se refiere a la influencia y moldeamiento de las percepciones, cogniciones y preferencias de la gente con el fin de que acepten, sin disturbios ni agravios, su papel y lugar en el orden establecido de las cosas. Para Lukes, cuando los sujetos no tienen consciencia de sus verdaderos intereses no se cuestionan nada de lo que se les ha impuesto, favoreciendo así el *status quo*. De esta manera, sería impuesto por el poder a través de la represión, la mistificación y/o la escasez de ideologías alternativas. Según Lukes, ningún enfoque serio y comprometido con el estudio del poder puede ignorar este nivel de análisis, que al ser el menos manifiesto también suele ser el más eficiente y eficaz.

Desde el enfoque radical, no solo es necesario reconocer que el conflicto es la contradicción entre los intereses de aquellos que ejercen el poder y los intereses reales de los sometidos, sino que también existe la posibilidad de que estos últimos no sean capaces de expresar sus intereses verdaderos e incluso no tengan plena conciencia de ellos (Lukes, 2007). El poder como dominación supone la imposición de *inhibiciones interiores*; es decir, a los sometidos se les induce a adquirir creencias y deseos que asegurarán su consentimiento o

adaptación a su situación de dominados dentro de marcos coercitivos y no coercitivos.

Lukes entendió el poder como una capacidad que en ocasiones ni siquiera es necesario ejercerla. El conflicto manifiesto que solía ser esencial para analizar el ejercicio del poder ya no era condición ni necesaria ni suficiente. Por esto Lukes proponía buscar otras razones, indirectas, que permitieran plantear la ficción de A y B sin la presencia del conflicto efectivo, es decir, que explicaran las cosas que manifiestamente "no sucedían" pero que eran un ejercicio del poder.

Pero lógicamente, de este "no suceso" producto del "no actuar" se desprenden tres dificultades del enfoque tridimensional: La primera radica en la dificultad de plantear la ficción entre A y B en términos de lo que el ejercicio de poder ha impedido a la gente hacer; la segunda consiste en identificar el proceso del supuesto ejercicio del poder, es decir, del proceso del "no suceso"; y la tercera dificultad se refiere al problema de adjudicar el ejercicio de poder a colectividades como un grupo o una institución, pues en ese caso sería necesario diferenciar entre determinación estructural y ejercicio del poder.

Pero el riesgo de asimilar el concepto del poder en términos de determinación estructural es negar "que actuar diferente *está dentro de las posibilidades de quien o quienes ejercen el poder*⁵" (Lukes, 2007, p. 60). Cuando el "ejercicio del poder" por parte de un grupo, una institución o una organización es identificado como algo más que una determinación estructural, los componentes de dicho colectivo, al organizarse de manera distinta, necesariamente actuarán diferente.

Lukes advertía:

Usar el vocabulario del poder en el contexto de las relaciones sociales supone hablar de agentes humanos, por separado o conjuntamente, en grupo u organizaciones, a través de la acción o la inacción, que afectan significativamente a los pensamientos o acciones de otros [...] si bien los agentes operan dentro de límites estructuralmente determinados, no por eso

⁵ Las cursivas son del original.

dejan de tener una cierta autonomía relativa, pudiendo haber actuado de manera diferente. Aun no estando enteramente abierto, el futuro tampoco está cerrado por completo [...] dentro de un sistema caracterizado por un total determinismo estructural no habría sitio para el poder (Lukes, 2007, p. 59).

Es por esto que Lukes descartó lo que llamó el *ultrarradicalismo* de Foucault pues, sin quitarle mérito respecto a la construcción de nuevas ideas sobre las formas modernas de dominación, consideraba que éste negaba cualquier posibilidad de escapar a la dominación e incluso de razonar con independencia de ella dada su omnipresencia.

1.1.5 Michel Foucault: Poder y Disciplina

Aunque el desarrollo teórico de Foucault no pertenece ni a la sociología ni a la ciencia política, es necesario retomarlo pues una corriente importante dentro de los estudios organizacionales ha construido sus cimientos a partir de sus propuestas (Clegg, 1990; Hardy, 1994).

El interés de Foucault en los fenómenos de poder provenía de su estudio sobre la historia de los modos de subjetivación del ser humano en occidente, principalmente (Foucault, 1988). Es decir, su intención nunca fue desarrollar una teoría general del poder ni siquiera trazar los esbozos de algo semejante. Su análisis sobre los mecanismos de poder tenía como objetivo “saber por dónde pasa [el poder], cómo pasa, entre quiénes, entre qué puntos, de acuerdo con qué procedimientos y con qué efectos” (Foucault, 2006, p. 16), para descubrir de qué manera esta objetivación transformaba al ser humano en sujeto. Para Foucault, ese conjunto de mecanismos y procedimientos tienen como función y objetivo asegurar precisamente el poder, aun cuando no puedan lograrlo absolutamente.

En la relación *poder-sujeto* el individuo se enfrenta cara a cara con el poder, pues es él mismo uno de sus primeros efectos. El concepto de poder ligado a la noción de *sujeto* pretende “asir la instancia material del sometimiento en tanto que constitución de los sujetos” (Foucault, 1980, p. 143). La cuestión entonces

consistiría en determinar a cuál condición está sometido el sujeto, “qué *status* debe tener, qué posición debe ocupar en lo real o en lo imaginario- para llegar a ser sujeto legítimo de tal o cual tipo de conocimiento; en pocas palabras, se trata de determinar su modo de ‘subjetivación’” (Foucault, 1994). Las prácticas, procedimientos y técnicas institucionalizadas deben ser entendidos como modos de actuación y pensamiento que también han dado constitución al sujeto en tanto *objeto*. De esta manera, teóricamente es casi imposible separar al *sujeto* de las *relaciones de poder*.

Ya que “a través de las prácticas se trata de estudiar los diferentes modos de objetivación del sujeto, se comprende el importante lugar que ocupa el análisis de las relaciones de poder” (Foucault, 1994, p. 5). Basta con recordar el estudio de los procedimientos y técnicas utilizados en diferentes contextos institucionales – organizacionales- para actuar sobre el comportamiento tanto de individuos como de colectividades. El sujeto humano es tal en tanto está inmerso en relaciones de producción, de significación y de poder.

En este sentido, lo que aborda Foucault es el tema del poder y cómo se manifiesta en los diversos ámbitos de la sociedad. Afirmaba que las relaciones de poder no son dadas por sí mismas sino que requieren de la puesta en marcha de discursos “verdaderos” que las sostengan. Es decir, el poder no puede ser ejercido sin apoyarse en el uso de discursos que hablan sobre la verdad. La verdad, entonces, se produce a través del poder y el poder a su vez no puede ejercerse sin producir verdades (Foucault, 1979).

Desde la perspectiva foucaultina, el análisis del poder y la dominación debe atender esencialmente a sus formas más externas, a sus destinos últimos, a los lugares más regionales y locales como por ejemplo, las instituciones y organizaciones de una sociedad. De lo que se trata es de observar el punto donde el poder está en relación más directa con su objeto, donde se instala y produce sus efectos más reales. Es por esto que el poder no se entiende desde la diferencia entre quien lo posee y quien lo retiene, ni entre quienes son sometidos a él o lo padecen. El poder es algo que circula y que por lo tanto funciona a manera

de cadena. Tampoco es un bien que pueda ser poseído o apropiado por alguien, por el contrario, los sujetos son sólo los vehículos por donde circula el poder y no son, en este sentido, sus puntos de aplicación (Foucault, 1988).

Hardy (1994) propuso que las aportaciones de Foucault debían constituir una cuarta dimensión del poder dentro del *community power debate*. A diferencia de las tres dimensiones anteriores, donde la primera corresponde a la *toma de decisiones*, la segunda a la *no-toma de decisiones* y la tercera al *poder simbólico*, la propuesta foucaultiana supone que existen estrategias no-conscientes y no-deliberadas de los actores para movilizar el poder, en el sentido de que éste radica en el sistema por lo que se relaciona con procesos de “sujeción” a valores, tradiciones, cultura y estructuras propias de determinada organización o sociedad.

El poder del sistema produciría ciertas ventajas y desventajas para determinados miembros de la organización sin que éstos movilicen de manera voluntaria determinadas estrategias (Hardy, 1994, p. 230). Los grupos, entonces, no necesariamente son responsables de manipular el sistema para su beneficio; tampoco se le puede atribuir a ciertos grupos la desventaja política en la que se encuentran otros, pues en ocasiones la ventaja y la desventaja son resultado de la propia naturaleza del sistema (Hardy, 1994).

Hay que recordar que para Foucault el poder es un fenómeno que circula en toda relación social y, por lo tanto, sus efectos no son ni tan predecibles, ni tan deterministas, ni tan intencionales como suele pensarse. De hecho, el poder tendría muchos efectos no-intencionales, por lo que difícilmente se sostiene la afirmación de que su naturaleza es estrictamente represiva o negativa (Hardy, 1994).

No hay que olvidar que el tema general de la investigación de Foucault era el sujeto, pero dado que éste está inmerso en relaciones de producción, significación y poder, era necesario analizar éste último. Foucault afirmó que para estudiar las relaciones de producción contaba con las ciencias de la Historia y la Economía; para las relaciones de significación estaban las herramientas de la lingüística y la

semiótica; pero para el estudio de las relaciones de poder no se contaban con instrumentos de estudios tan específicos y desarrollados, por lo que era necesario;

recurrir a maneras de pensar sobre el poder basadas en modelos legales, esto es: ¿qué es lo que legitima el poder? O podíamos recurrir a maneras de pensar sobre el poder basadas en modelos institucionales, esto es: ¿qué es el Estado? (Foucault, 1988, p.4).

Foucault propuso que el poder era una cuestión de *Gobierno* en tanto que su ejercicio consiste en “conducir conductas” y en arreglar sus probabilidades (Ibarra, 2001). Entendía el *gobierno* no sólo en términos de las formas instituidas y legítimas económicas o políticas, sino como modos de acción, más o menos pensados y calculados, destinados a actuar sobre las posibilidades de acción de otros individuos. De esta manera, introduce el concepto de *gubernamentalidad* para referirse a las formas que adoptan las relaciones de poder en la modernidad; “son individuos libres quienes intentan controlar, determinar y delimitar la libertad de los otros y, para hacerlo, disponen de ciertos instrumentos para gobernarlos” (Foucault como se citó en Ibarra, 2001, p. 342).

El recorrido teórico hecho hasta aquí permite identificar un consenso respecto a los aspectos básicos en la conceptualización del poder, aun cuando una definición única sea imposible. Cabe subrayar que no es objetivo de esta tesis evaluar ni comparar a nivel ontológico, epistemológico y/o metodológico las diversas propuestas aquí revisadas. Simplemente rescatamos aquellos elementos básicos que nos permitan sostener un “consenso mínimo” respecto a la conceptualización del poder.

Las diferentes propuestas teóricas revisadas parecen tener un núcleo en común; cualquiera que sea la manifestación o tipo de poder del que tratan, se refieren a la posibilidad que tienen algunos actores, individuales o colectivos, de actuar sobre otros individuos o grupos en detrimento de sus intereses. Por imprecisa que parezca esta formulación tiene dos ventajas; por un lado, no da cabida a los supuestos de alguna teoría específica sobre el poder; y por el otro, dirige la

atención hacia el carácter relacional del poder. En efecto, el poder de A sobre B solo se puede desarrollar en una relación, pues actuar sobre el prójimo es entrar en relación con él (Crozier y Friedberg, 1990, p. 55).

En la siguiente tabla se sistematizan los aspectos básicos del poder en cada una de las propuestas revisadas, que sustentan el consenso sobre el carácter relacional del poder.

Tabla 1. Aspectos básicos de las diferentes conceptualizaciones del poder.

Autor	Weber	Dahl	Bachrach y Baratz	Lukes	Foucault
Concepto clave	Legitimidad	Toma de decisiones	No-toma de decisiones	Dominación	Cuerpo social
El poder como	Relación	Relación	Relación	Capacidad/relación	Relación
Cualidad del poder	Voluntad, intencional	Intencional	Intencional	Intencional	Intencional; no-intencional
Concepción básica del poder	La posibilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa posibilidad	A tiene poder sobre B en la medida que A puede conseguir que B haga algo que no haría de otra manera.	Una relación de poder existe cuando (a) hay un conflicto de valores o de acción entre A y B; (b) B cumple con los deseos de A, y (c) lo hace porque está temeroso de que A lo prive de un valor o valores que él, B, considera	Se refiere a la influencia y moldeamiento de las percepciones, cogniciones y preferencias de la gente con el fin de que acepten, sin disturbios ni agravios, su papel y lugar en el orden establecido de las cosas.	Su ejercicio consiste en “conducir conductas” y en arreglar sus probabilidades. El poder son los modos de acción, más o menos pensados y calculados, destinados a actuar sobre las posibilidades de acción de otros individuos.

			más elevado que aquellos que alcanzaría si desobedeciera		
Tipo de conflicto	Manifiesto	Abierto	Latente	Oculto	Encubierto/Inconsciente
Lo que está en juego	Mandato	Intereses	Intereses	Intereses	Sistema

Fuente: Adaptación a partir de: De la Rosa, 2007; Bachrach y Baratz, 1962; Crozier y Friedberg, 1990; Dahl, 1957; Foucault, 1988, 2006, 1979; Hardy, 1994; Lukes, 2007; Weber, 1996, 2002, 2001.

1.2 Sobre el campo de estudio de las organizaciones: Breve recorrido

La importancia del conocimiento desarrollado en las ciencias sociales para el campo de los estudio de las organizaciones es indiscutible. Todas las teorías de la organización se han construido sobre los fundamentos de la teoría social (Burrell y Morgan, 1979), o si se prefiere, los diferentes enfoques provenientes de las ciencias sociales han introducido supuestos teóricos significativos en la agenda de los estudios organizacionales, provocado una tensión creativa en beneficio del desarrollo de este campo de conocimiento (Clegg y Hardy, 1996, p. 12).

Las primeras investigaciones sobre la existencia y evolución de las organizaciones, se clasificaban dentro de la sociología de la organización, y estaban profundamente arraigadas a la tradición fundada por Max Weber. En estricto sentido habría que decir que el estudio de las organizaciones son una rama de las ciencias sociales (Clegg et al., 2006, p. 6).

Las raíces históricas más recientes de los estudios organizacionales se remontan a los científicos sociales del siglo XIX. Conforme las organizaciones fueron creciendo en escala y formas de producción y administración (Merton, 2002) debido a los cambios económicos, políticos y sociales que produjo el capitalismo a finales del siglo XIX y principios del XX, un nuevo orden se fue estableciendo: la “sociedad organizada”. Esta nueva sociedad prometía el gobierno de las cosas por las leyes científicas más que por las del hombre, siendo sólo cuestión de tiempo la

completa desaparición del elemento político. La organización estaba destinada a ser el gran dispositivo que transformara la irracionalidad humana en conductas racionales, y a eliminar de una vez por todas, el conflicto entre las necesidades colectivas y los deseos individuales (Crozier, 1974; Reed, 1996).

Si las organizaciones modernas estaban diseñadas para funcionar a modo de un organismo unitario, los esfuerzos teóricos debían dirigirse a consolidar dicha naturaleza ordenada y orgánica (Reed, 1996). Así, el enfoque de estudio predominante, el funcionalista, enfatizaba el consenso y la coherencia por encima del conflicto, el desacuerdo y el poder; y entendía a la organización como “un sistema que funciona efectivamente si logra los objetivos explícitos formalmente definidos a través de la toma racional de decisiones” (Clegg y Hardy, 1996, p. 2).

No haremos un recorrido por el desarrollo de la disciplina de la Teoría de la Organización (TO)⁶: lo que nos interesa subrayar es cómo su objeto de estudio fueron las organizaciones modernas de mediados del siglo XIX, su orientación era pragmática y utilitarista, lo que eventualmente resultó en un sesgo funcionalista-positivista⁷. Es decir, la TO se caracterizó por una visión sobre-racional del funcionamiento de la organización, de tal manera que: las metas de la organización eran de gran importancia pues fungían como los ejes conductores; la organización era concebida como reproductora del status quo y como un sistema armónico donde prevalecía el consenso sobre el conflicto y los intereses comunes sobre los particulares; la racionalidad era la base de la creación del conocimiento, etc. (De la Rosa, 2002).

⁶ Una cronología abreviada del desarrollo de la TO quedaría de la siguiente manera: La Administración Científica (Taylor, Fayol) se ubicaría en la década de los 20, seguida por el Movimiento de las Relaciones Humanas (Mayo, Roethlisberg, Kurt Lewin) 1930-1950; posteriormente encontraríamos a las Teorías de la Burocracia (Merton, Crozier, Blau, Gouldner) 1960-1970; y más tarde a la Escuela del comportamiento (Simon, Cyert, March) en la década de 1970; y hacia finales y principios de 1980 surgiría el Nuevo Institucionalismo (Di Maggio y Powell, March y Olsen, Meyer y Rowan, Williamson, North); finalmente, podríamos ubicar el enfoque del Análisis Estratégico y Poder en las Organizaciones (Clegg, Crozier y Friedberg, Hardy, Hickson, Pfeffer y Salancik, Mintzberg). (Contreras y De la Rosa, 2013, pp. 51-56)

⁷ Algunos autores la denominan Teoría de la Organización Convencional (Ibarra y Montaña como se citó en De la Rosa, 2002, p.26).

A partir de estas características es entendible el poco interés que existía en el análisis de las relaciones de poder en la organización, puesto que la racionalidad tarde o temprano eliminaría por completo el conflicto.

Poco a poco, las críticas a esta visión funcionalista y positivista fueron abriendo camino a un nuevo enfoque que ahondaría en el estudio de las variables establecidas por la TO pero de forma crítica: los Estudios Organizacionales (EO). Los EO se caracterizan por presentar abordajes *diversos* de la organización, en los que se privilegia lo local sobre lo general, el conflicto sobre el consenso, la acción sobre el determinismo, lo subjetivo sobre lo objetivo, etc. (De la Rosa, 2002, p. 27).

Así, lo largo del último cuarto del siglo pasado, la modernidad se caracterizó por cambios vertiginosos y profundos que obligaron a modificar las explicaciones que se habían logrado sobre la vida social y, por lo tanto, sobre las organizaciones. Pronto se fue haciendo evidente que los aspectos objetivos y formales de la organización no podían condicionar, explicar o predecir adecuadamente la conducta de los miembros de una organización (Silverman, 1975). Los cambios no sólo redefinieron qué se entendía por organización, sino cómo debería ser estudiada, el lugar del investigador, el papel de la metodología, y la naturaleza de la teoría (Clegg y Hardy, 1996; Ibarra, 2006).

Las severas críticas hacia el enfoque funcionalista reformularon los supuestos teóricos, enfoques y métodos del paradigma dominante. Algunas de las consecuencias más importantes de estas reformulaciones fueron: la definición del *actor* como opuesto al *sistema*; la construcción social opuesta al determinismo social; y el entendimiento interpretativo opuesto a la explicación lógica causal (Marsden y Townley como se citó en Clegg y Hardy, 1996, p. 2).

Estos hechos marcaron la crisis de la Teoría de la Organización (TO)⁸ dando lugar al surgimiento de los Estudios Organizacionales (EO). Es decir, la crisis del

⁸ El campo de conocimiento del estudio de las organizaciones ha sido desde su nacimiento, confuso. No obstante, es posible trazar su desarrollo sobre tres líneas básicas. La primera se refiere a la Teoría de la Organización o escuela clásica gerencial-administrativa, y tuvo como propósito fundamental el estudio de la

pensamiento convencional (TO) abrió paso a un pensamiento (EO), aun en formación, que tiene por objetivo recuperar *críticamente* los fundamentos del primero. Los EO tratan de ubicar el estudio de la organización en el marco de la sociedad como totalidad histórica integrada (Ibarra, 1991, p. 58).

Los EO se conformaron por diversas teorías críticas que buscaban revelar las estructuras y los procesos de poder y dominación ocultos tras las *grandes certezas* del *status quo* de la vida social en general, y de las organizaciones en particular. La mayor crítica de los EO cuestiona la idea de que las organizaciones deben ser diseñadas de manera racional para resolver, permanentemente, el conflicto entre las necesidades colectivas y los deseos individuales que amenaza el progreso social (Clegg y Hardy, 1996; Reed, 1996). En este sentido, por ejemplo, la eficiencia ha sido analizada como resultado del exceso de creencia en la unidad, la integración, la coordinación y el consenso dentro de las organizaciones (Weick, 1976, p. 4).

Sin embargo, el campo de los EO tampoco ha estado exento de conflictos al interior. Las múltiples voces o conversaciones que lo conforman han configurado un terreno en disputa (Clegg y Hardy, 1996), donde se enfrentan en una lucha para imponer las propias ideas sobre las del resto (Reed, 1996, p. 45). Afortunadamente se ha llamado la atención sobre los peligros de postergar una lucha que busca *silenciar a los otros para ganar*, en lugar de compartir para construir conocimiento (Reed 1996; Clegg et al., 2006; Clegg y Hardy, 1996; Argyris, 1996).

Pero lo que evidencian los EO es que no existe *una* narrativa, una historia única, ni atributos esenciales, ni grandes totalidades; no existe *Una* Teoría de la Organización. Los EO se refieren a procesos de organización más que a entidades u organizaciones; enfatizan la división más que la totalidad; la

organización formal y en dar respuestas a los problemas administrativos y de dirección gerencial. La segunda línea era opuesta a la perspectiva gerencial-administrativa y ha sido conocida como la perspectiva sociológica de las organizaciones, fundada en su mayoría sobre las bases del pensamiento de Max Weber. La tercera línea, se refiere a la perspectiva centrada en el estudio del comportamiento humano dentro de las organizaciones, y tuvo como bases el movimiento de las relaciones humanas y la mayoría de las propuestas psicológicas (Burrell y Morgan, 1979).

discontinuidad más que la continuidad; y el indeterminismo más que el determinismo (Clegg y Hardy, 1996; Reed, 1996).

Así, las organizaciones dejan de ser instrumentos racionales que logran excluir las relaciones complicadas y ambiguas que se desarrollan en torno al fenómeno del poder, remplazándolas por reglamentaciones y medidas científicas que permiten conducir la conducta humana de manera efectiva hacia la consecución de los objetivos comunes previamente establecidos (Cozier, 1974, p. 10). Las organizaciones empiezan a ser entendidas como espacios estructurados que regulan las relaciones entre los agentes sociales, afectando los límites y posibilidades de la acción. Los EO enfatizan los sistemas y procedimientos que regulan la acción organizada, pero comprendiendo siempre que son producto de relaciones y procesos sociales altamente contingentes (Ibarra, 2006, p. 91). Entenderlas bajo estos términos permite no perder de vista los efectos sociales que produce su operación, reconociendo la importancia vital que tienen las formas de gobierno que conducen las conductas (Silverman, 1975; Ibarra, 2006).

De esta forma, hemos pasado de ver a la organización “... convencional e idealizadamente, como un espacio ordenado, armónico, monolítico, funcional, transparente, homogéneo y con fronteras bien definidas” (Montaño, 2001: 108), a verla “... como un espacio multidimensional, donde se cruzan lógicas de acción distintas –técnica, económica, política, emotiva, cultural, etcétera–, en la cual intervienen múltiples actores, con intereses propios que hacen del conflicto y el poder, ingredientes básicos de su funcionamiento; construida sobre diversas estructuras y representando múltiples proyectos, difícilmente dissociables del resto de las demás construcciones sociales que conforman la vida cotidiana. (De la Rosa, 2002, p. 27).

Es por esto que los EO proponen el estudio de las formas específicas, concretas y cotidianas que adquiere el fenómeno del poder en las organizaciones. Más allá de responder a la pregunta sobre *qué es el poder*, los EO intentan responder *qué lo*

constituye y cuáles son sus resultados, pues entienden que lo esencial del poder es que produce resultados (Hardy, 1994, p. 220) para las organizaciones.

1.2.1 La visión funcionalista del poder en las Organizaciones

Los estudios sobre el poder en las organizaciones provienen fundamentalmente de dos tradiciones. La tradición más antigua tiene su origen en los trabajos de Marx y Weber, mientras que la segunda se ha desarrollado específicamente dentro del campo de la administración. La primera centra su atención en la existencia del conflicto de intereses, por lo que define al poder en términos de dominación, pues al estar al servicio de los intereses de ciertos grupos, se encuentra incrustado en la estructura organizacional. Por el contrario, la segunda tradición analiza cómo ciertos grupos adquieren y ejercen el poder aun cuando éste no les es otorgado por ninguna disposición formal u oficial (Clegg y Hardy, 1996b).

Recordemos que para Marx, los intereses de clase estaban estructuralmente predeterminados por lo que eran independientes de otras bases de la identidad. Hoy en día son pocos los que aceptan sin miramientos esta visión determinista. Weber complejizó la visión de Marx: para él, si bien el poder derivaba de la propiedad y el control de los medios de producción, también podía emanar del conocimiento de las operaciones. Según Weber, todo miembro de la organización posee cierto grado de creatividad, discrecionalidad y agencia para hacer uso del poder, pues la fuerza de trabajo representa la capacidad encarnada en la persona de ejercerlo y emplearlo, ya sea para oponerse o para reproducir la estructura formal de la organización (Clegg y Hardy, 1996b, p. 624).

Por su parte, los estudios dentro del campo de la administración-gerencial señalaron que si bien el poder en la organización necesariamente concernía a la estructura jerárquica, haber dado por sentado su naturaleza “legítima” tuvo como consecuencia que los científicos sociales no se interesaran en explicar por qué se consideraba “normal” al poder jerárquico (Clegg y Hardy, 1996b). Las investigaciones en este campo evidenciaron que el diseño técnico de las tareas

organizacionales y su interdependencia, explicaban mejor la verdadera distribución operacional del poder en comparación con las simples prescripciones formales de la organización. Así, los investigadores comenzaron a diferenciar entre las prescripciones “formales” del poder y el poder “real” que denominaron “ilegítimo” (Clegg y Hardy, 1996b).

Se estableció entonces la distinción entre organización “formal” e “informal”. En la primera, la “autoridad” era un potencial de influencia basada en la posición jerárquica; mientras que en la segunda el poder era la capacidad “real” de influencia basada en una serie de factores, entre los cuales se podía también incluir la posición formal dentro de la organización (Clegg y Hardy, 1996b).

De esta forma, el poder era visto, por un lado, en función de la existencia de arreglos organizacionales con estructuras de autoridad formal, legítima y funcional; y por el otro, como resistencia efectiva pero ilegítima y disfuncional (Clegg y Hardy, 1996b).

El estudio pionero de Crozier sobre *El fenómeno burocrático* fue la base de esta última visión del poder. En dicho estudio, Crozier tomó el concepto de poder raramente explicado, y lo unió al concepto central de la teoría sobre la empresa propuesta por March y Cyert: la incertidumbre. De acuerdo con March y Cyert, una característica central de las organizaciones era que tendían a comportarse como si fueran sistemas en un ambiente incierto, por lo que controlar la incertidumbre se convertía en una fuente de poder potencial (Clegg y Hardy, 1996b, p. 625). Esta perspectiva se desarrolló rápidamente y aparecieron propuestas teóricas como la de las *contingencias estratégicas*, que proponía estudiar las organizaciones a partir del poder intraorganizacional, es decir, relacionado la incertidumbre, o mejor dicho, su control, con las actividades de las subunidades de una organización.

A continuación describiremos brevemente dos teorías principales de esta corriente que, aunque no son los referentes teóricos centrales de esta investigación, servirán para el análisis del caso pues aportan elementos claves para explicar algunas particularidades de la organización objeto de estudio. Por otro lado,

dichas teorías coinciden con el consenso mínimo sobre la conceptualización del poder que ya señalamos. Profundizaremos sobre este respecto al final de este capítulo.

1.2.1.1 Hickson y la Teoría de las contingencias estratégicas. El poder intraorganizacional.

A principios de los años setenta del siglo pasado, Hickson, Hinings, Lee, Schneck y Pennings (2012), estudiaron el poder en las organizaciones como una variable independiente, y tomaron a las subunidades de las organizaciones como los sujetos de análisis con el fin de desarrollar hipótesis empíricamente comprobables que explicaran la diferencia de poder entre ellas.

Hickson et al. (2012), partieron de la definición de *organización* propuesta por Lawrence y Lorsch: “un sistema de conductas interrelacionadas de personas que cumplen con una tarea diferenciada del resto de los subsistemas” (Lawrence y Lorsch como se citó en Hickson et al. 2012, p. 70). De esta manera, las subunidades de una organización estarían mutuamente relacionadas a través de las actividades interdependientes de un único sistema social.

Si las organizaciones son sistemas interdepartamentales, la división del trabajo es la principal fuente de poder intraorganizacional pues crea interdependencia, y la dirección de la dependencia es determinada por el desequilibrio de las fuentes de poder. La organización limita la autonomía de sus miembros gracias a que todos son sujetos del poder por parte de los otros. Así, los privilegios de cada grupo dependen de la existencia de los privilegios de los otros grupos, y el diferencial de poder es usado por cada grupo para hacer funcionar el sistema más que para destruirlo (Hickson et al., 2012).

Para Hickson et al. (2012) el poder es una propiedad de las relaciones sociales y no de los individuos, por lo que cuando el contexto de la relación es una organización formal, el poder debe operacionalizarse en función de las fuentes estructurales.

Así, la pregunta a responder era ¿cuáles son los factores que varían la dependencia, y por lo tanto, el poder? Según Hickson et al., en una organización la subunidad B tendría poder sobre otras en la medida en que: (1) B sea capaz de cumplir con los requerimientos de otras subunidades; y (2) B monopolice esta habilidad. Tomando en cuenta la afirmación de que el problema principal de las organizaciones modernas es encarar la incertidumbre, aseguraban que el poder de B estaría en parte determinado por el grado en que B logra afrontar la incertidumbre que aqueja al resto de las subunidades, y en la medida en que este afrontamiento esté disponible solo para B.

La Teoría de las contingencias estratégica asume que el afrontamiento de una subunidad reduce el impacto de la incertidumbre sobre el resto de las actividades de la organización, haciendo la función de un amortiguador y en ocasiones sirviendo como prevención. Con este afrontamiento efectivo, la subunidad provee de pseudo-certidumbre a las demás subunidades al controlar lo que de otra manera serían contingencias. Pero las organizaciones nunca lograrán evitar absolutamente la incertidumbre, simplemente serán capaces de afrontarla.

Hickson et al. asociaron tres variables a la dependencia intraorganizacional: (1) el grado en que la subunidad enfrenta la incertidumbre de otras subunidades; (2) el grado en que la habilidad de afrontamiento de la subunidad es sustituible; y (3) el grado de interconexión entre las actividades de la subunidades. El afrontamiento a la incertidumbre y la sustituibilidad⁹ están relacionados al poder en la medida en que la organización requiere de cierto grado de centralidad o de interconexión mínima entre las subunidades para funcionar.

Pero esto no quiere decir que la incertidumbre explique por sí sola el poder de las subunidades. Perrow, por ejemplo, encontró en su estudio sobre doce empresas estadounidenses manufactureras, que los departamentos de ventas poseían mayor influencia porque realizaban la función más crítica de la organización (Perrow como se citó en Hickson et al. 2012, p. 72).

⁹ La sustituibilidad es la habilidad de la organización para obtener un desempeño alternativo en las actividades de la subunidad (Hickson, et. al. 2012).

Para Hickson et al., la relación entre el afrontamiento a la incertidumbre y el poder se expresa en la siguiente hipótesis (2012, p. 75):

A mayor afrontamiento de la incertidumbre por parte de la subunidad, mayor es su poder dentro de la organización.

Por su parte, la sustituibilidad se relaciona con el poder de la siguiente manera:

Entre menor sea la sustituibilidad de las actividades de la subunidad, mayor será su poder dentro de la organización.

Ya que las organizaciones son sistemas de roles y actividades interdependientes, Hickson et al, usaron el término *centralidad* de la subunidad para referirse al grado en el cual las actividades están interconectadas; por definición, ninguna subunidad puede reportar cero centralidad. Sin un mínimo de centralidad, el afrontamiento de la incertidumbre y la sustituibilidad en nada afectarían al poder; mientras que por encima de este mínimo, los incrementos en la centralidad promueven la diferencia de poder entre las subunidades. El grado de interconexión entre las tareas de las subunidades de una organización suele describirse en el diagrama de flujo del análisis de un sistema. Establecieron dos hipótesis sobre la centralidad (2012, p. 77):

A mayor omnipresencia de una subunidad en el flujo de trabajo, mayor poder tendrá dentro de la organización.

A mayor inmediación de la subunidad en el flujo de trabajo, mayor poder tendrá en la organización.

También introdujeron el concepto de *control de las contingencias*, para referirse a aquella subunidad que controla las contingencias de las actividades de otras, y que gana poder gracias a las dependencias que esto genera (2012, p. 75):

Entre más contingencias son controladas por una subunidad, mayor poder tendrá dentro de la organización.

De estas hipótesis se puede deducir lo que hace a la contingencia *estratégica*. Las contingencias controladas por una subunidad como consecuencia del afrontamiento de la incertidumbre, no son estratégicas a menos que se ligen a la sustituibilidad y a la centralidad.

En resumen, la teoría de las contingencias estratégicas concibe a las organizaciones como sistemas interdepartamentales, y busca explicar la diferencia de poder entre las subunidades a partir de las dependencias producto de la variación en el afrontamiento a la incertidumbre, la sustituibilidad y la centralidad. Si bien los autores utilizan estas variables para explicar cómo contribuye una subunidad en el control de las contingencias organizacionales, reconocen que existen otras posibles explicaciones del poder intraorganizacional, como por ejemplo, las diferencias individuales, la inteligencia, las habilidades, la edad, el sexo, factores de personalidad, propensión a tomar riesgos, etc.

1.2.1.2 Pfeffer y Salancik. La perspectiva de la Dependencia de Recursos. El poder interorganizacional.

Otra perspectiva teórica que resalta la importancia de la incertidumbre en la distribución del poder organizacional, es la de la *Dependencia de recursos* propuesta por Pfeffer y Salancik (1978). Al igual que Hickson et al., Pfeffer y Salancik afirmaron que el poder del departamento de una organización proviene de la suma de los recursos con los que cuenta y contribuye a la organización.

Esta perspectiva critica la idea de la organización como un instrumento racional que encausa todos los esfuerzos individuales para lograr un objetivo, el cual sería imposible mediante la acción de un solo individuo. Lo que propone, por el contrario, es considerarla como un entramado de coaliciones (Cyert y March como se citó en March y Olsen, 1989, pp. 116-118) donde los esfuerzos individuales ya no están concentrados en un objetivo único e inamovible, sino que se dirigen a asentar los propios intereses y eludir los de los demás.

Los participantes forman coaliciones cuando vislumbran la posibilidad de obtener una ventaja o ganancia, y las abandonan cuando no advierten ningún beneficio.

Pero las ganancias y los costos no son definidos por la colectividad ni dictados por alguna autoridad formal, sino por los propios intereses de los participantes. De esta manera, la perspectiva de la dependencia de recursos desmiente al modelo racionalista-mecanicista y su idea de que los miembros de una organización deben acordar en cooperar para alcanzar el objetivo en común (Merton, 2002, p. 281); de ser así, el poder simplemente no existiría (Pfeffer y Salancik, 1978).

La coalición como parte de la naturaleza de la organización, supone la existencia de grupos de interés; es decir, de configuraciones de grupos e individuos con diversos intereses y preferencias que forman un conjunto en el que participan de intercambios, contribuciones e incentivos. De acuerdo con Pfeffer y Salancik (1978), describir el comportamiento de las organizaciones implica analizar su naturaleza de coalición: por ejemplo, cómo acceden a las demandas de algunas coaliciones y rechazan las de otras; qué relaciones de dependencia establecen; etc.

De esta manera, la sobrevivencia de una organización depende de la consolidación de una coalición que, por un lado, contribuya con los recursos y apoyos necesarios, y por el otro, permita el desarrollo de las actividades más críticas. Obviamente, no todas las coaliciones hacen contribuciones de igual valor. Las coaliciones que aportan los comportamientos, habilidades y recursos más necesarios o deseados por el resto de los participantes, son los que poseen mayor influencia y control dentro de la organización (Pfeffer y Salancik, 1978).

Así, el poder de un actor, individual o colectivo, es el resultado de la dependencia de los otros respecto a sus contribuciones, actividades, habilidades, recursos, etc. Desde esta perspectiva, el poder no es algo que se posee sino que se ejerce a través de la relación entre dos o más actores, y sus fuentes provienen de los recursos y de cómo son manejados por las coaliciones en las negociaciones organizacionales. El punto central es saber quién ostenta el poder y para qué propósitos (Perrow como se citó en Pfeffer y Salancik, 1978).

En ocasiones, la organización es incapaz de mantener una coalición estable debido a la incompatibilidad entre las diferentes demandas. Favorecer a un grupo siempre enemista con otros, y restringe las posibilidades de negociar con otras y futuras demandas. La organización necesita mantener una coalición de soporte que le permita funcionar y sobrevivir, pero esta tarea siempre es problemática por el inevitable conflicto entre las diferentes demandas en pugna, sin embargo también es necesaria debido a la interdependencia de la organización con otros participantes y organizaciones con los que intercambia recursos monetarios o físicos, información o legitimidad social, etc. (Pfeffer y Salancik, 1978).

Las organizaciones tienden a ser influenciadas por las organizaciones o grupos externos que controlan los recursos que le son indispensables, y a cambio se les demanda ciertas acciones. La vulnerabilidad de una organización a la influencia extraorganizacional es en parte determinada por el grado en que ha dependido de ciertos intercambios para su funcionamiento y supervivencia. La interdependencia es una condición necesaria para ejercer influencia (Emerson como se citó en Pfeffer y Salancik, 1978).

Pfeffer y Salancik (1978) propusieron tres factores principales que determinan la dependencia de una organización hacia otra; 1) el primero tiene que ver con la importancia de los recursos, es decir, en qué medida la organización necesita de éstos para seguir operando y sobreviviendo; 2) el segundo se refiere al grado de discrecionalidad que la organización o grupo externos tiene sobre la asignación y el uso de estos recursos; y 3) el tercero, en qué medida la organización o grupo externo controla el recurso.

En la organización, el control sobre los recursos proviene principalmente de cuatro fuentes. La primera fuente se refiere a la posesión del recurso, como es el caso del conocimiento que un individuo posee directa y absolutamente; otra fuente de control es el acceso al recurso, es decir, es posible regular el acceso al recurso sin que se le posea directamente; una tercera fuente es el uso efectivo del recurso, pues de nada sirve poseer el recurso sino se le utiliza estratégicamente; la última

fuerza deriva de la capacidad de regular la posesión, la asignación y el uso del recurso, y de hacer cumplir las reglas.

Lo anterior no quiere decir que las fuentes de poder aseguren la concentración de poder. Es decir, el hecho de que un grupo u organización externa controle determinado recurso y que éste sea de importancia para la organización, no es condición suficiente para crear dependencia y ejercer poder. También hay que entender que la concentración del poder es inevitable pues surge, en primer lugar, de la necesidad de tomar control sobre la acción organizada ahí donde existen diversos intereses entre las partes involucradas, y en segundo, del hecho de que los intereses de una parte no pueden ser alcanzados prescindiendo de la acción de los otros (Pfeffer y Salancik, 1978).

Una consecuencia de negar la inevitable concentración de poder es seguir desarrollando diversos mecanismos organizacionales con la ingenua esperanza de resolver el problema de las diferencias de intereses. Los dispositivos diseñados para regular la distribución del poder son sin duda útiles, pero esperar que un dispositivo logre algún día erradicar el problema de la concentración del poder es una necesidad. De hecho, cierta concentración de poder es necesaria para alcanzar los objetivos en común (Pfeffer y Salancik, 1978).

Resumiendo, la perspectiva de la dependencia de recursos sugiere que las organizaciones están orientadas por componentes de su ambiente, pues en cierta medida sus acciones se arreglan como respuestas a las demandas que les imponen otras organizaciones. Para comprobar la hipótesis de que la dependencia afecta las acciones organizacionales, es necesario evaluar las demandas externas investigando cuáles son los grupos u organizaciones relevantes para el funcionamiento de la organización o para la realización de alguna de sus actividades críticas.

1.3 La perspectiva del Análisis Estratégico

En este apartado desarrollaremos los supuestos básicos de la perspectiva principal que sustenta esta investigación: la perspectiva del Análisis Estratégico

(AE). Ya que el objetivo general de esta tesis es analizar el mecanismo de poder principal que regula el funcionamiento de la FAIV, es decir, aquél que juega un papel fundamental para que el sistema se mantenga y funcione de la manera como lo hace, el AE resulta idóneo como referente teórico pues lo que busca es descubrir los mecanismos de regulación (de poder) de los sistemas humanos, como son las organizaciones¹⁰. En el apartado *Ajustes teóricos al modelo del análisis estratégico*, profundizamos en las razones que justifican la utilización de este enfoque teórico.

En esta tesis partimos de la afirmación central de que para comprender un fenómeno concreto es necesario conocer cómo funciona. En este aspecto las ciencias sociales no difieren de las ciencias naturales (Bunge, 2000). La explicación del funcionamiento de una organización sólo se logra mediante la revelación de los mecanismos que dirigen sus procesos en tanto sistema (Crozier y Friedberg, 1990; Bunge, 2000; Merton, 2002). Merton, por ejemplo, conjeturó la operación de distintos dispositivos o mecanismos sociales que regulaban la articulación de las expectativas y la competencia de los participantes de la burocracia, tales como la disciplina, la posición jerárquica y la autoridad (Bunge, 2000).

Para la década de los cincuenta del siglo pasado, la sociología de las organizaciones presenciaba la decadencia de la corriente de las *Relaciones Humanas* (1930-1950) por el auge del enfoque de la *Toma de Decisiones*. Recordemos que la perspectiva de las Relaciones Humanas era una reacción contra la concepción utilitaria del progreso y el modelo mecanicista de la conducta humana en el que se apoyaban el Taylorismo y el Fayolismo, predominantes durante los años 20 (Crozier, 1974, vol. II, pp. 11-13).

Antes del estudio fundacional de Michel Crozier sobre *El Fenómeno burocrático* (1974), los estudios sobre las organizaciones realizados desde la sociología del

¹⁰ Diversos autores han concebido a las organizaciones como sistemas; sistemas de elecciones, problemas y soluciones (Cohen, March y Olsen, 1972), sistemas de interpretación (Weick, 1984), sistemas abiertos (Jamison, 1981), como sistemas racionales (Scott, 2005).

trabajo principalmente, se centraban o bien en los efectos adversos del taylorismo o en la noción marxista de la lucha de clases (Crozier, 1974, p. 9-11). Pero en el fondo, ambas corrientes se proponían erradicar el problema del poder: mientras que la primera trataba de eludir completamente el problema del poder al pasar “del gobierno de los hombres a la administración de las cosas”¹¹; sus contemporáneos marxistas, especialmente los soviéticos, creían que los problemas del poder se acabarían con la abolición de la propiedad de los medios de producción. En pocas palabras, las organizaciones no eran consideradas como conjuntos donde los actores establecían relaciones intraorganizacionales de poder.

Crozier (1974) sostuvo que a toda corriente sobre la organización le correspondía una determinada forma de concebir las relaciones de poder, aunque no fuera explícita. Para él, el estudio de las organizaciones no sólo no debía dejar de lado ni ignorar el problema del poder, sino que debía considerarlo como punto de partida para la reflexión y el análisis.

En 1977, Michel Crozier y Erhard Friedberg en su libro intitulado *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, propusieron el AE. El interés de los autores era estudiar los problemas y las dificultades de la acción colectiva, específicamente bajo qué condiciones en términos de “restricción” es posible la acción organizada entre las personas¹². Optaron por estudiar organizaciones formales, pues resultaban ser la configuración más visible, formalizada y conscientemente controlada de la acción organizada y de su problema fundamental: la cooperación entre actores que persiguen diversos intereses (Crozier y Friedberg, 1990). Esto facilitó el traspaso casi automático de la propuesta del AE al campo de estudio de las organizaciones propiamente dicho. Incluso algunos autores aseguran que este modelo puede ser utilizado siempre que exista un sistema humano en acción (Brouselle, 2004).

¹¹ Esta corriente enfatizaba la eficacia de los estímulos financieros y los controles técnicos, ignorando el problema del mando y de las relaciones humanas (Crozier, 1974, p. 11).

¹² El AE no es, como se suele asegurar, un modelo de análisis organizacional, sino que estudia la acción organizada a partir de las relaciones de poder entre actores interdependientes (Brouselle, 2004; Matejko, 1983).

Este modelo consiste en el análisis de la estructuración de los campos de acción y de los mecanismos bajo los cuales opera, centrándose en las relaciones de interdependencia y poder que los actores establecen para alcanzar sus objetivos y también los del sistema. En otras palabras, busca entender el sistema de relaciones de poder que se cristalizó en un determinado campo estructurado (una organización, por ejemplo) como solución al problema de la integración y el control social (Brouselle, 2004; Crozier y Friedberg, 1990; Göransson, 2014). A continuación desarrollaremos a detalle los principales postulados de este modelo.

Lo primero que hay que exponer, es que la noción de sistema es indispensable para el AE. Crozier y Friedberg parten de la idea general de sistema como un conjunto donde todas las partes son interdependientes y, por lo tanto, posee un mínimo de estructuración que es regulada por ciertos mecanismos. Aunque más adelante profundizaremos en el tema de los *mecanismos*, por ahora sólo señalaré que la regulación de los sistemas humanos no se logra a través de mecanismos autónomos de ajuste (Crozier y Friedberg, 1990, pp. 233-234).

Lo anterior es lo que distingue a un sistema social de un simple conglomerado, agregado, o “grupo humano” como son las cohortes, los grupos con los mismos ingresos y las clases sociales. Un sistema concreto contempla una composición o colección de partes, un entorno, y una estructura o conjunto de vínculos o enlaces entre las partes y los elementos del entorno que influyen y se ven influidos por aquellas (Bunge, 2000, p. 58).

Generalmente se tiene la imagen falsa de la organización como un conjunto complejo de engranajes bien dispuesto para funcionar *eficaz y eficientemente*. Esto ha provocado por un lado, que se sobrevalue la racionalidad de su funcionamiento planteándolo casi exclusivamente en términos de eficiencia; y por el otro, que se piense en la organización como un instrumento de opresión del ser humano. Esta imagen de maquinaria solo 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 lo que se busca es entender cómo funciona la organización, es necesario reconocer que esos engranajes son personas que establecen

relaciones entre sí; relaciones de poder principalmente. (Crozier y Friedberg, 1990, p. 35).

El AE sostiene que incluso ante las situaciones más extremas el ser humano siempre conserva un mínimo de libertad del que se sirve para *combatir al sistema*, por lo que su acción nunca es respuesta simple y mecánica de obediencia y conformismo (Merton, 2002, p. 279), aun cuando se opte por una resistencia pasiva (Crozier y Friedberg, 1990, pp. 36-37). Martin (2012, p. 107) asegura que esta es la razón por la cual Crozier era un ferviente adversario del concepto de dominación.

Reconocer este margen mínimo de libertad implica que los seres humanos no sólo no se adaptan pasivamente a las circunstancias sino que juegan con ellas; las utilizan de manera activa para aprovecharlas a su favor. Así, el grado de libertad que posee el actor le garantiza la capacidad de negociar tanto su acción como la de los demás. Incluso la “regla”, que en principio puede considerarse como una restricción, frecuentemente es utilizada por los subordinados para protegerse de la acción de sus superiores (Crozier y Friedberg, 1990, p. 37; Merton, 2002, p. 275). Dentro de la organización, el margen de libertad de cada miembro estaría relacionado con su autonomía y experticia en la actividad que realiza, pues es esto lo que le permite negociar y ejercer control en las situaciones organizacionales en las que participa.

Con esto no se quiere decir que los actores sean totalmente libres y racionales. El sistema ejerce influencia en su comportamiento al determinar, en cierta medida, no sólo el contexto de su acción sino los recursos de los que disponen. El sistema oficial “limita” a los individuos (Merton, 2002) al mismo tiempo que se ve influido por las presiones, acciones y manipulaciones de éstos. En este punto lo importante es no confundir *determinismo* con *restricción* (Crozier y Friedberg, 1990, pp. 37-38, 92).

Todos los actores que participan en 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 (Clegg et al., 2006; Crozier, 1974; Crozier y Friedberg, 1990; Friedberg, 1993; Hardy, 1994; Latif et al., 2011; Mintzberg, 1992). Dado que la conducta humana siempre tiene algo de contingente, es decir, nunca podrá ser totalmente condicionada, la organización es ante todo un terreno de la influencia, el regateo, el cálculo y las relaciones de poder.¹³

La explicación de la conducta de los actores no puede deducirse de la racionalidad de la organización, de sus objetivos, sus funciones, sus restricciones y sus estructuras, como si fuera una simple adaptación al conjunto. Pero Crozier y Friedberg tuvieron la suficiente suspicacia para comprender que tampoco tenía mucho sentido asumir la postura contraria y volcarse al análisis del actor, de sus objetivos y de su lógica de acción, para explicar su relación con la organización (1990, p. 39). Subrayaron que los modelos basados en *el actor* necesitaban, para sostener sus propuestas, de una serie de supuestos *a priori*¹⁴ sobre el comportamiento humano que serían muy difíciles de comprobar empíricamente, además de que esto suponía concebir al *actor* aislado de la organización, y a ésta como una entidad abstracta. Asimismo, advirtieron que estos modelos olvidan o desacreditan la restricción del contexto organizativo sobre la conducta humana, así como la contingencia del comportamiento (Crozier y Friedberg, 1990, pp. 40-43).

Llegado a este punto se podría objetar que, en estricto sentido, Crozier y Friedberg también colocan el acento de su reflexión en el actor, o mejor dicho, en la libertad del actor. Sin embargo, a diferencia de los modelos *a priori*, el AE no concibe al actor como una entidad aislada y absolutamente racional que negocia

¹³ En esta tesis se entiende por *contingente* “que depende *a la vez*, de un contexto, de las oportunidades y de las represiones (materiales y humanas) que proporciona, e indeterminado y por lo tanto libre. (Crozier y Friedberg, 1990, p. 39). Las cursivas son del original.

¹⁴ Por ejemplo, Chris Argyris inspirado en la teoría de la motivación de Maslow, propuso que el origen de la negociación entre el individuo y la organización eran principalmente las necesidades materiales y psicológicas de los individuos (Argyris, 1975; Crozier y Friedberg, 1990, p. 40).

libremente las condiciones de su cooperación. Por el contrario, su idea del actor se basa en el concepto de *racionalidad ilimitada* propuesto por Herbert Simon. Este concepto evidencia el error de suponer que el ser humano siempre busca la mejor solución a cualquier problema, pues debido a que su libertad y su racionalidad se ven limitadas por múltiples factores, es incapaz de optimizar su elección¹⁵. En un contexto de racionalidad limitada, la persona que trata de resolver algún problema escoge la primera solución que según ella corresponde con el umbral mínimo de satisfacción (Argote y Greve; 2007; Crozier, 1974; Crozier y Friedberg, 1990; Etzioni, 2012).

Para M. Crozier (1974, p. 20), el concepto de *racionalidad limitada* permitía tratar los problemas de poder de manera más realista, no sólo porque suponía el análisis de los diferentes factores que intervenían y limitaban el ejercicio de la racionalidad, sino también porque posibilitaba el estudio de la racionalidad de tipo subjetiva, es decir, la de cada uno de los agentes con bases no sólo psicológicas, sino sociológicas y organizacionales.

Sobre estos principios Crozier y Friedberg desarrollaron la propuesta del AE, entendiendo “que el poder no puede ser eliminado ni ignorado [puesto] que sigue ligado a la imposibilidad de eliminar la incertidumbre en un marco de racionalidad limitada” (Crozier, 1974, p. 31).

El actor es efectivamente el punto de partida del planteamiento estratégico por ser el único portador y testigo del constructo organizativo, y es la reflexión sobre el

¹⁵ Por ejemplo, Etzioni (2012) retoma los experimentos realizados por Kahneman (2011) sobre los comportamientos económicos que tratan de responder a las grandes preguntas respecto a ¿qué tan racionales son las personas?, ¿son capaces de tomar decisiones basándose en información empírica y deliberaciones lógicas?, y si no, ¿cuáles son las bases de sus juicios?, etc. Estos experimentos arrojaron resultados que ya se sabían desde hace algún tiempo; los seres humanos poseen esquemas cognitivos que los llevan a malinterpretar la información, sacar conclusiones inapropiadas o lógicamente injustificadas y, por lo tanto, son incapaces de tomar decisiones racionales (2012, p. 595). Pero que los humanos no seamos cabalmente racionales, no quiere decir que siempre fallemos en la toma de decisiones racionales.

poder en tanto mecanismo fundamental de estabilización del comportamiento humano, lo que permite analizar este constructo¹⁶ (Crozier y Friedberg, 1990).

Para Crozier y Friedberg era un error considerar el comportamiento humano como reflexivo y mediatizado por lúcidos cálculos en función de objetivos bien fijados desde el inicio. El ser humano es un agente capaz de calcular y manipular para adaptarse en función de las circunstancias y de las acciones del otro. Esto supone que la conducta humana nunca es el resultado mecánico de la obediencia o de la presión externa. “El actor toma las oportunidades que se le ofrecen en el marco de las restricciones inherentes a él, y nunca es pues, completamente previsible pues no está determinada, pero, por el contrario, siempre es contingente” (Crozier y Friedberg, 1990; p. 39). Esto da lugar a la *estrategia* del actor (1990, pp. 46-48):

1. El actor rara vez tiene objetivos claros y proyectos coherentes; éstos son más bien múltiples, más o menos explícitos, ambiguos y contradictorios. Eventualmente el actor reconsidera su posición y descubre otros nuevos objetivos.
2. La estrategia es un comportamiento que siempre tiene sentido. El hecho de que no se le pueda relacionar con objetivos claros y “lógicos” no quiere decir que sea *irracional*.
3. La estrategia es un comportamiento que siempre presenta dos aspectos: uno es ofensivo y tiene que ver con aprovechar las oportunidades con miras a mejorar la propia situación; y el otro defensivo y consiste en mantener y ampliar su margen de libertad y por lo tanto su capacidad de actuar. Pero en este sentido, su comportamiento siempre es activo; incluso cuando elige la pasividad.
4. No existe un comportamiento irracional. La utilidad de este concepto es que puede aplicarse tanto a los comportamientos en apariencia más racionales como a los que parecen completamente erráticos. Es posible que el análisis

¹⁶Con la noción de “constructo organizativo”, Crozier y Friedberg se refieren a un conjunto de relaciones de poder que permite a los hombres cooperar en las empresas colectivas, es decir, es una visión activa de la organización. Por el contrario, cuando hablan de “contexto organizativo” indican el conjunto de circunstancias estructurales y relacionales donde tiene lugar la vivencia de los actores, es decir, es la visión pasiva de la organización (Crozier y Friedberg, 1990, pp. 22, 43, 48, 49, 54).

descubra *regularidades* que no tendrían sentido si no se relacionan con una *estrategia*.

Así, el concepto de estrategia se refiere al comportamiento, es decir, a la *acción* para lograr un objetivo. Pero en la acción va implícito el plan cognitivo que la precede y guía aunque éste no sea preciso *racional y lógico*. La estrategia es el *fundamento inferido ex post de las regularidades de comportamiento observadas*¹⁷ empíricamente (Crozier y Friedber, 1990; p. 48). Es decir, no es ni un acto voluntario ni siquiera uno consciente.

El lugar y los recursos organizacionales determinan en gran medida la estrategia que seguirá cada actor para participar en el juego organizacional. Aunque a nivel teórico el concepto de *estrategia* es muy importante, metodológicamente es muy complicado aprehenderlo¹⁸. En primer lugar, habría que atender al hecho de que lo planeado por el actor no siempre se corresponde con lo implementado, y que la contingencia hace imposible que las cosas salgan exactamente como se planean. Por otro lado, ya que la *estrategia* es propia del ámbito de lo cognitivo (De la Rosa, 2007, pp. 260-261) también habría que considerar que involucra motivaciones inconscientes y que las intenciones, como llega a sostener la psicología, son una pobre guía para la acción y frecuentemente éstas siguen más que preceden a la acción (Weick, 1976, p. 4). Finalmente, habría que reconocer que hay estrategias que no siempre culminan en la acción esperada.

Pero el planteamiento de fondo del modelo estratégico, al igual que los propuestos por Hickson y Pfeffer y Salancik, es que no hay unicidad de los objetivos dentro de una organización. Los actores, en la búsqueda de sus objetivos personales desarrollan estrategias que les permitan proteger e incluso de ampliar su margen de libertad reduciendo su dependencia respecto a los demás. Esto no quiere decir que los objetivos personales no estén comprometidos con los de la organización,

¹⁷ Las cursivas son del original.

¹⁸ Ya que para el estudio de las relaciones de poder no es necesario identificar el proceso cognitivo que siguió cada actor en la construcción de su *estrategia*, este concepto, aunque de gran importancia teórica, no fue operacionalizado como categoría de análisis en esta investigación.

aunque en última instancia sólo sea para lograr la supervivencia de ésta (Crozier y Friedberg, 1990; Friedberg, 1993).

Así, la organización termina siendo un lugar de enfrentamiento y de conflicto. El hecho organizativo se convierte en un problema pues no sólo integra todas las actividades imprescindibles para alcanzar el objetivo común, sino también las relaciones de poder y las estrategias de los actores (Crozier y Friedberg, 1990, pp. 78-80).

1.3.1 Concepto de poder en Crozier y Friedberg

Para Crozier y Friedberg (1990) el poder es el fundamento de la acción organizada pues estabiliza el comportamiento humano. Ya que el poder siempre implica la posibilidad de algunos actores –individuales o colectivos- de actuar sobre otros actores -individuales o colectivos- es decir, de entrar en relación con el otro, el poder sólo puede manifestarse “mediante el inicio de una relación que enfrenta a dos o más actores, dependientes unos de otros, en el cumplimiento de un objetivo común que condiciona sus objetivos personales” (p. 55). En este sentido, dado que toda *organización* (formal o informal) requiere de un mínimo de integración de los comportamientos de los actores participantes, pues cada uno persigue objetivos diferentes, este proceso siempre implica el desarrollo y reconocimiento de relación de dependencia y de poder. Finalmente, una organización no tiene ningún sentido fuera de las relaciones que establecen sus miembros (Crozier y Friedberg, 1990; p. 43).

De tal manera, al igual que el consenso mínimo identificado en la primera parte de este capítulo, Crozier y Friedberg conceptualizan el poder en términos de relación y no de atributo o posesión. Las relaciones de poder entre los actores comprometidos siempre implican un proceso de intercambio, es decir, de negociación.

Crozier y Friedberg resaltan las siguientes características de una relación de poder (1990, pp. 55-58);

- Es una relación instrumental. El poder siempre tiene un fin que motiva el ajuste, la negociación y el intercambio de recursos entre los actores. Esta lógica instrumental no excluye aspectos ni afectivos ni inconscientes ni intencionales; ni consecuencias imprevisibles, inesperadas y “disfuncionales”; ni formas de dominación y manipulación.
- Es una relación no transitiva. A cada relación de poder particular le corresponde una acción específica. Es decir, A puede obtener de B una acción X; pero difícilmente una acción Y; y no podrá obtener una acción Z que, en contraste, C sí obtendrá fácilmente.
- Es una relación recíproca pero desequilibrada. Es recíproca puesto que toda negociación implica intercambio; en el momento en que B queda sin recursos que negociar, pierde su capacidad para intercambiar y entonces deja de participar en la relación, es decir, B deja de existir como un actor autónomo frente a A. En otras palabras, para que exista una relación de poder es condición necesaria que B tenga recursos para negociar su voluntad de hacer lo que A quiere que haga. Por otro lado, si A y B tienen los mismos recursos y su intercambio está en igualdad de condiciones no se puede hablar de una relación de poder. Sólo en la medida en que el intercambio se desequilibra a favor de una de las partes se puede considerar que existe una relación de poder.

Adaptando la multicitada definición de Dahl a los términos del AE, se diría que; el poder de A sobre B corresponde a la capacidad de A de conseguir que en su negociación con B los términos del intercambio le favorezcan.

A no se compromete en una relación de poder con B sólo para medir sus fuerzas, potencia o recursos, sino ante todo para obtener de B un comportamiento que favorezca su propia capacidad de acción. En otras palabras, la posibilidad de acción de A depende del comportamiento de B, y en la medida en que B sea capaz de negociar su voluntad de cumplir con el acto que le pide A, es decir, cuantos más recursos tenga B a su disposición más favorable le será la relación de poder con A.

Crozier y Friedberg definen el poder como;

una relación de fuerza de la cual uno puede sacar más ventaja que el otro, pero en la que, del mismo modo, el uno no está totalmente desvalido frente al otro. [El poder] reside [...] en el margen de libertad de que disponga cada uno de los participantes comprometidos en [la relación], esto es, en su mayor o menor posibilidad de rehusar lo que el otro le pida (1990, p. 58).

Un recurso es aquello que poseen los actores y que, utilizado de manera estratégica, les permite ampliar su libertad de acción frente al otro; es cualquier cosa que cobra valor dentro del contexto local en función de los significados, las relaciones y las situaciones particulares entre los grupos e individuos. Es decir, la pertinencia de los recursos es contextual; lo que para un actor en un contexto y situación determinados es un recurso valioso, para otro actor en otras situaciones y contexto será una desventaja (Jenkins, 2013, pp. 144-146).

De acuerdo con Crozier y Friedberg, el poder de un actor también está en función de la amplitud de lo que llamaron *zona de incertidumbre*. Si el fin de toda acción colectiva es resolver problemas comunes, y una propiedad fundamental de todo problema es la indeterminación o la incertidumbre, ésta se vuelve el recurso más importante y desde el punto de vista de los actores termina ampliando su posibilidad de ejercer poder. De esta manera, los actores que sean capaces de controlar y utilizar la incertidumbre en sus negociaciones con los otros tendrán mayor poder.

Al igual que el modelo de las contingencias estratégicas y el de la dependencia de recursos, el AE sostiene que los actores que por su posición, situación, recursos, y capacidades logran controlar la incertidumbre a la que se enfrenta la organización, harán uso del poder que esto les otorga para imponerse sobre los otros (Crozier y Friedberg, 1990; Clegg y Hardy, 1996b; Pfeffer y Salancik, 1978; Hickson, et. al., 2012).

Por la propia naturaleza de la organización los actores siempre serán desiguales respecto a las zonas de incertidumbre que puedan controlar. Hay que recordar

que las características estructurales de una organización restringen la libertad de acción de los actores al condicionar sus recursos y/o la incertidumbre que pueden controlar. Por ejemplo, cuando la organización establece los canales formales de comunicación entre sus miembros, no sólo está restringiendo la posibilidad de cada actor de acceder a cierta información (como recurso a su disposición) y no a otra, sino también su capacidad de controlar cierta incertidumbre (como condición) a la que se enfrenta la organización y con ello su participación en ésta.

Esto no quiere decir que las relaciones de poder entre los miembros sean una calca simple de las relaciones jerárquicas inherentes a la estructura oficial. Simplemente se trata de no ignorar las desigualdades creadas por las características estructurales y de qué manera configuran las posibilidades de acción de los actores. Obviamente, las restricciones estructurales no pueden dar cuenta por sí mismas de las particularidades del funcionamiento de una organización. Los análisis organizativos de cierta profundidad obligan al investigador a comparar el desenvolvimiento cotidiano de las relaciones de poder con las limitaciones estructurales de la organización, pues sólo así es posible obtener una visión más realista de cómo generan y utilizan los actores las fuentes de poder al interior de la organización (Crozier y Friedberg, 1990, pp. 68-69).

Crozier y Friedberg distinguieron cuatro principales fuentes de poder de acuerdo con las zonas de incertidumbre más pertinentes en una organización:

1. El control de una competencia o de una especialización funcional. Esta fuente de poder se refiere al experto; aquella persona dentro de la organización que sabe cómo hacer determinada tarea ya que dispone de los conocimientos y experiencia necesarios. Cuando el experto soluciona algunos problemas cruciales para la organización no sólo es difícil reemplazarlo, sino que su posición en el proceso de negociación frente a sus compañeros mejora. Todo miembro de la organización posee un mínimo de "experticia" del cual se sirve para negociar su participación en ella.

2. La relaciones entre la organización y sus entornos. Esta fuente se refiere a las incertidumbres que nace de la relación organización-entorno. Sabemos que las organizaciones no pueden sobrevivir si no establecen relaciones con el o los ambientes que las rodean pues dependen de ellos por un lado, para obtener los recursos (humanos, materiales) que necesitan para su funcionamiento, y por otro, para colocar o “vender” su producto “afuera”, ya sea éste un bien material o inmaterial.
3. El control de la comunicación y de la información. Ya mencionamos que la organización crea poder por el simple hecho de regularizar la comunicación e información entre sus unidades y miembros. Cada departamento e individuo requiere de información que proviene de otros para realizar su función, por lo que el lugar que ocupe en la red de comunicación y la forma como la reciba y utilice determinarán en gran medida el alcance de su poder sobre el resto de los compañeros. Es fácil imaginar cómo la red de comunicación e información desencadena procesos de negociación y regateo entre los miembros de la organización.
4. La existencia de reglas organizativas generales. En principio, las reglas son diseñadas para superar las fuentes de incertidumbre. Sin embargo, éstas no sólo no se pueden eliminar por completo sino que, al tratar de erradicarlas, paradójicamente, se crean otras que serán aprovechadas finalmente por los actores. Es decir, a pesar de que el fin de la regla es regular el comportamiento de los actores, siempre van a existir negociaciones y regateos alrededor de su aplicación, de los jefes hacia los subordinados pero también en dirección opuesta.

Aquí conviene diferenciar entre la “incertidumbre” como recurso y como contingencia. La primera se refiere al recurso que controla un actor dentro de la organización gracias a su posición y competencia o experticia. Ese recurso se vuelve fuente de “incertidumbre” para el resto de los miembros, por lo que el actor se valdrá de éste para negociar su participación en el juego organizacional. La segunda acepción indica que para sobrevivir, toda organización debe enfrentar satisfactoriamente la contingencia (incertidumbre) que emana de su entorno,

principalmente. Es por esto que Hickson et al. y Pfeffer y Salancik sostienen que los actores que controlen el recurso (fuente de incertidumbre) más pertinente para afrontar con éxito la contingencia (incertidumbre ambiental), tendrán mayor posibilidad de imponerse y por lo tanto de ejercer poder e influencia sobre el resto de los miembros.

Cuando se estudia el funcionamiento de una organización desde el punto de vista de las relaciones de poder entre actores que controlan y manipulan zonas de incertidumbre dentro de las restricciones que les impone el sistema, es posible descubrir una *segunda estructura de poder* que coexiste con la autoridad oficial, al mismo tiempo que devela el margen de maniobra real de los diferentes actores. En otras palabras, esta *segunda estructura de poder* permite situar y comprender las “anomalías” y el “distanciamiento” inevitables entre la estructura oficial de una organización y los procesos reales que caracterizan su funcionamiento (Crozier y Friedberg, 1990).

Para Crozier y Friedberg, esta segunda estructura de poder constituye el verdadero organigrama de la organización pues completa, corrige e incluso anula las prescripciones formales. Es por ello que para estos autores, las estrategias y las relaciones de poder constituyen la trama misma del funcionamiento de la organización.

1.3.2 El modelo del Sistema de Acción Concreto (SAC).

Desde el AE, la organización formal es “un universo de conflicto, y su funcionamiento el resultado de los enfrentamientos entre las racionalidades contingentes, múltiples y divergentes de actores relativamente libres que utilizan las fuentes de poder de que disponen” (Crozier y Friedberg, 1990, p. 77). En este sentido, es un constructo contingente y de ninguna manera una circunstancia natural que responda a la universalidad de determinadas leyes; de igual manera, todos los mecanismos que conforman su *modus operandi* son de orden *social* (Bunge, 2000), no *natural*.

Esto no quiere decir que los intentos de clasificación con base en propiedades universales, como por ejemplo, los tres tipos de premisas de decisión que propone Luhmann, los cuales no son más que presupuestos de información sobre los cuales descansan las decisiones organizacionales (Luhmann como se citó en Espinosa, 2014, pp. 55-57) sean inútiles; sólo que no permiten resolver el problema de la existencia de un sistema, es decir, de descubrir la naturaleza de su interdependencia y comprender cuáles son sus mecanismos, propiedades y restricciones que dan cuenta de su existencia y funcionamiento concretos.

El concepto de Sistema de Acción Concreto (SAC) señala la necesidad de comprobar si existe la interdependencia suficiente entre los elementos de un conjunto para poder determinar su existencia como sistema. En el caso de las organizaciones formales, pareciera en vano detenerse en esta comprobación ya que por definición son asociaciones con un alto nivel de interdependencia. Sin embargo, no deja de ser una precaución teórico-metodológica importante para no apoyarse demasiado en categorías abstractas, además de que la experiencia ha demostrado que la formalidad no es condición ni necesaria ni suficiente para dar por hecho la interdependencia de un sistema determinado.

Por ejemplo, el estudio de Brousselle (2004) sobre el análisis de la implementación del proyecto UNAIDS (Programa de VIH/SIDA de las Naciones Unidas por sus siglas en inglés) para el acceso a medicamentos en Chile, concluyó que el programa evaluado no constituía un SAC, es decir, que no pudo determinar la existencia de una red de interdependencia entre los actores que participaron en su implementación.¹⁹

El concepto del SAC supone que no es posible conocer con anticipación ni la configuración ni las propiedades específicas y contingentes de un sistema dado,

¹⁹ A pesar de esta conclusión, para Brousselle el modelo del análisis estratégico continuaba sugiriendo elementos conceptuales interesantes para la evaluación del programa, por lo que propuso un enfoque basado en este modelo para examinar el contexto organizacional que subyace al fenómeno que no constituye un SAC. La autora parte de la idea de que, generalmente, un fenómeno se inserta en un escenario organizacional existente, o bien, cuenta con previos enlaces organizacionales. De esta manera, el contexto o los enlaces organizacionales funcionan como una red relacional entre actores, aunque no a nivel del fenómeno estudiado sino a nivel del campo organizacional.

por lo que deben descubrirse. De esta manera, lo que subraya es la contingencia de los sistemas humanos, incluso en aquellos que parecen profundamente arraigados y estables (Crozier y Friedberg, 1990).

Antes de continuar con la definición del SAC, es importante distinguirlo de lo que sería un sistema social general. La diferencia fundamental radica en el principio básico del primero; el SAC es un sistema cuya existencia y mecanismo de regulación se puede y debe demostrar empíricamente. En cambio, un sistema social general es un hecho del que no se puede probar su existencia mediante la aprehensión de sus mecanismos de regulación, es decir, se pueden plantear hipótesis sobre estos mecanismos pero sólo serán parciales, altamente especulativas y muy probablemente no sean más que proyecciones sobre la realidad (Crozier y Friedberg, 1990, p. 235). No es lo mismo estudiar y aprehender los mecanismos que regulan el funcionamiento de una organización, que los de un Estado.

Ahora bien, la definición propiamente dicha del SAC es:

Un conjunto humano estructurado, que coordina las acciones de sus participantes mediante mecanismos de juego relativamente estables y que mantiene su estructura, es decir, la estabilidad de sus juegos y las relaciones que existen entre éstos, mediante mecanismos de regulación que a su vez constituyen otros juegos (Crozier y Friedberg, 1990, p. 236).

Las organizaciones formales responden positivamente a esta definición, pues presentan determinadas características como: “estructuración más fuerte, existencia de objetivos más claros, formalización de juegos entorno a esos objetivos, conciencia de los participantes de la existencia de esos objetivos y responsabilidad asumida por lo menos parcialmente por los dirigentes de algunas de las regulaciones” (Crozier y Friedberg, 1990, p. 236).

El concepto de *juego* es crucial en la propuesta del AE, pues finalmente un SAC es un conjunto de juegos estructurados. El *juego* es el instrumento creado por los seres humanos para reglamentar su cooperación, o en términos estratégicos, para

estructurar sus relaciones de poder. En el caso de las organizaciones formales siempre se trata de un juego de cooperación y su producto es el resultado común de la acción organizada. La noción de juego en el campo organizacional también se ha utilizado para referirse a las diversas lógicas de acción al interior de la organización (Mintzberg, 1992).

El poder es un juego en el sentido de que el actor busca superar la resistencia de su oponente mediante una estrategia que le permita obtener, de la relación que establece con éste, lo que él espera (Crozier y Friedberg, 1990). En otras palabras, el poder es un juego en el que, a partir de ciertas reglas, los participantes actúan en función de la posición donde se encuentren y de los movimientos de sus contrincantes (Clegg, 1990).

Ahora bien, cuando se considera a las organizaciones formales como sistemas de acción concretos, se entiende que existe una estructura *de juego* que permite coordinar e integrar las estrategias de los diferentes participantes, lo que a su vez regula las relaciones entre los diversos juegos de dicho sistema (Friedberg, 1997). Los sistemas de acción concretos se construyen sobre la base de múltiples juegos, y el arreglo estructural de éstos depende, a su vez, de ciertos mecanismos de regulación, es decir, de otros juegos en torno a los cuales los actores interesados pueden movilizarse (Friedberg, 1997).

De esta manera, un mecanismo de regulación implica el despliegue de relaciones de poder que organizan y dan sentido al resto de las relaciones de poder, y que en conjunto, configuran la acción organizada concreta (De la Rosa, López y Pérez, 2004, p. 80). Podríamos decir que el juego delimita las relaciones de poder concretas específicas, mientras que el mecanismo de regulación se refiere a la estructuración de las relaciones de poder concretas en su conjunto (De la Rosa, 2007). “En el fondo los sistemas de acción concreto y sus mecanismos de regulación no son más que un entramado” (De la Rosa, 2007; p. 235) de juegos, es decir, de relaciones de poder.

La metáfora del juego permitió a Crozier y Friedberg “conciliar la idea de obligación y libertad, la idea de conflicto, de competencia y cooperación, así como poner el acento en el carácter colectivo y la esencia relacional de la construcción de la cooperación” (Friedberg, 1997, p. 141). La restricción cumple con su función cuando sanciona el incumplimiento de las reglas del juego, y aunque nunca determinará por completo el comportamiento de los jugadores, permitirá que el juego se mantenga.

Esto quiere decir que no son los hombres los que están regulados y estructurados sino los juegos en los que participan; en otras palabras, la estructuración de los juegos de un sistema condiciona los resultados pero sin que los actores pierdan por completo su libertad para actuar.

La regulación de los sistemas humanos opera “...mediante mecanismos de juego a través de los cuales los cálculos racionales estratégicos de los actores están integrados en función de un modelo estructurado” (Crozier y Friedberg, 1990, p. 234). De esta manera, el funcionamiento de la organización es el resultado de una serie de juegos en los que participan los diferentes actores, y cuyas reglas formales e informales delimitan sus posibilidades de adoptar estrategias que les permitan mantener su compromiso con la organización, al mismo tiempo que alcanzan sus propios intereses o por lo menos que no los afecte.

Los mecanismos no son cosas sino una colección de procesos que hacen que algo complejo funcione. Un mecanismo es “un proceso en un sistema concreto, capaz de producir o impedir algún cambio en el sistema en su conjunto o en alguno de sus subsistemas” (Bunge, 2000, p. 50). Según Bunge, todos los sistemas concretos están dotados de uno o más mecanismos que controlan y dirigen sus cambios. Con la palabra *concreto*, Bunge subraya que no tiene caso hablar de los mecanismos como se habla de una teoría (abstracción); mientras que con la palabra *sistema* se refiere a algo que es indivisible.

Es interesante notar la coincidencia entre Bunge y Crozier y Friedberg respecto al término *sistema concreto*. Recordemos que para estos últimos, un sistema

concreto es un conjunto en el que todas sus partes son interdependientes - indivisible, entonces-, lo que supone un mínimo de estructuración que es mantenido por mecanismos –conjunto de procesos- de regulación; y que al ser un constructo contingente no puede estudiarse desde leyes universales -es decir, es concreto-.

Generalmente, los mecanismos no pueden inferirse directamente de los datos empíricos sino que tienen que conjeturarse a partir de la *perforación* de capas cada vez más profundas de la organización. La revelación de un mecanismo comienza por la descripción del sistema en cuestión, esto es, de su composición, estructura y conexiones con el entorno, mostrando lo que hacen sus componentes y cómo lo hacen; de ahí se debe pasar al nivel de la observación y, en cierta manera, de la medición de actitudes y comportamientos de los miembros para posteriormente evaluar sus fuentes específicas y todo tipo de restricciones que limitan su margen de maniobra; y finalmente tratar de reconstruir la naturaleza y las reglas de los juegos que se juegan (Crozier y Friedberg, 1990; Bunge, 2000).

El concepto de SAC no supone ninguna hipótesis sustantiva sobre la naturaleza, las propiedades y los límites de los sistemas humanos (Holcman como se citó en Göransson, 2014, p. 55). Todo sistema de acción se constituye a través de las relaciones de poder entre los actores que, al tratar de controlar las zonas de incertidumbre pertinentes con los problemas que se deben solucionar, configuran “las verdaderas agrupaciones y las verdaderas discrepancias” de las estructuras institucionales, lo que permite identificar los modos de regulación que articulan los juegos organizacionales que mantienen en operación al sistema (Crozier y Friedberg, 1990).

De acuerdo con Friedberg (1997; pp. 166-169), existen 4 aspectos que permiten identificar empíricamente un SAC:

1. El grado de formalización y codificación de la regulación del sistema.
2. El grado de finalización de la regulación, es decir, la formulación de objetivos y su articulación con mecanismos de regulación en torno a ellos.

3. El grado de toma de conciencia de los actores respecto de la regulación.
4. el grado de delegación explícita de la regulación en uno o varios órganos, es decir, la delegación de la responsabilidad de la puesta en marcha de los mecanismos de regulación.

La comprobación y el estudio de un SAC no es un interés meramente académico, pues permite comprender de manera práctica, por ejemplo, el efecto real de algunos cambios o reformas que buscan hacer más eficiente y dinámico un sistema, pero que al desatender la particularidad de sus relaciones y mecanismos pueden terminar por entorpecerlo más²⁰.

El estudio empírico de una organización en tanto SAC permite evaluar cualquier intento de racionalizar las estructuras para desarrollar un ambiente más liberal, democrático y participativo; de instaurar tipos gerenciales más carismáticos y personalizados; o de implementar instrumentos de modificación del comportamiento organizacional. Si bien todo lo anterior puede efectivamente crear juegos más abiertos y satisfactorios para todos los participantes de la organización, es necesario tener en cuenta que siempre existirán, por un lado, consecuencias imprevisibles y hasta contradictorias a los objetivos perseguidos, y por otro, círculos viciosos antiguos que difícilmente se erradican con la simple implementación de nuevas reglas o reformas (Crozier y Friedberg, 1990, p. 104; Jost, 2000, p. 16).

Crozier y Friedberg no niegan la existencia de otros factores que determinan los resultados de un sistema tales como las oportunidades de presupuesto estatal; las opciones políticas nacionales y locales; las orientaciones personales o profesionales de algunos actores claves; entre otros. Sin embargo, sostienen que todos esos factores están finalmente mediatizados por las características del sistema y por el efecto de los mecanismos de regulación, lo que no quiere decir

²⁰ En el caso de estudio que presentamos en esta tesis, no sólo pudimos comprobar la existencia de la FAIV como SAC, sino que tuvimos la oportunidad de realizar el análisis a la luz de la reforma más importante que se ha hecho en México durante los últimos 100 años en materia de procuración y administración de justicia (Justicia Penal, 2016).

que deban pasarse por alto. Claro está que no es posible dar una “explicación” de los resultados organizacionales a partir, exclusivamente, del efecto directo de las características del sistema, pero sí se puede indicar la influencia y el alcance que éstas tienen sobre aquéllos (Crozier y Friedberg, 1990).

1.3.2.1 La regulación mixta de los Sistemas de Acción Concreto

La formalización es sólo una parte de la regulación de un sistema o campo de acción. Desde hace ya tiempo, los estudios de las organizaciones han demostrado que es insostenible distinguir, estrictamente, entre una estructura formal y otra informal, donde la primera suele referirse a la parte oficial, mientras que la segunda a las prácticas, interacciones y relaciones no previstas oficialmente. Ambos aspectos cobran fuerza e importancia pero no por separado (Friedberg, 1993, p. 285).

Antes del movimiento de las Relaciones Humanas, la negociación solía ser interpretada como de naturaleza *informal* dentro de un sistema formal y por lo tanto, se consideraba productora de comportamientos imprevistos y excepcionales que podían amenazar seriamente las metas de la organización. Ahora se sabe que la estructura formal no está ahí para determinar mecánica y directamente los comportamientos de los actores, sino para restringir los espacios de negociación y de juego entre ellos: No son los hombres los que están regulados y estructurados, sino los juegos que se les ofrecen (Friedberg, 1993).

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 (Friedberg, 1993).

De esta manera, en este trabajo se descarta la imagen mecánica de la organización y de su funcionamiento como resultados de la coordinación de un conjunto de engranajes (Crozier y Friedberg, 1990), es decir, el determinismo. Aunque por para fines expositivos, dedicamos un apartado exclusivo a la

estructura formal de la organización objeto de estudio, sólo es con el fin de identificar las restricciones del sistema que son impuestas a los actores éstos pueden desarrollar sus cálculos racionales estratégicos.

En los SAC, la regulación que opera mediante mecanismos de juego configura la estructura social de acción concreta de la organización, es decir, el contexto organizativo (Crozier y Friedberg, 1990: 234; Friedberg, 1993).

La lógica de la regulación mixta, permite revelar aquellas fuerzas y estrategias estables y autónomas que no pueden ser previstas por la normatividad, la formalidad y el organigrama, pero que forman junto con éstas el funcionamiento concreto y la verdadera estructura de poder de la organización: “La estructura y las reglas formales de una organización, por importantes que sean, no constituyen jamás sino una descripción muy aproximativa del funcionamiento verdadero de la organización” (Friedberg, 1993; 287).

Si lo que se busca es comprender el funcionamiento de una organización, no se puede partir del supuesto de un comportamiento humano de tipo mecánico, es decir, del modelo racional-mecanicista que, de manera general, representa la lógica de la eficiencia; por tampoco se puede centrar, exclusivamente, en la libertad y los sentimientos de los actores, pues se estaría dejando de lado o, en el peor de los casos, ignorando la naturaleza contingente del comportamiento humano (Ibarra Colado, 1991; p. 37; Friedberg, 1993; p. 285; Crozier y Friedberg, 1990; p. 35).

1.3.3 Ajustes teóricos para el estudio del poder en organizaciones estatales para la atención y representación de víctimas del delito

Muchas han sido las aplicaciones pero también las críticas que se le han hecho al AE y a su concepto clave del SAC. Algunas críticas²¹ señalan que no es posible analizar el SAC únicamente a partir de los componentes del sistema y de sus

²¹ Todas las críticas aquí resumidas son retomadas del artículo de Astrid Brousselle (2004), *What Counts is not falling...but Landing: Strategic Analysis: An ADapted Model for Implementation Evaluation*, por lo que se sugiere remitirse al artículo.

interrelaciones, y prescindir de conceptos como *relaciones de grupo, clase y luchas sociales*. Otra crítica ha sostenido que no todo puede considerarse como un sistema, y cuando se trata efectivamente de un sistema, el AE sólo logra explicar la naturaleza de los intercambios pero no los motivos detrás de ellos. Otros aseguran que la introducción del concepto de *poder* a la teoría organizacional no ha permitido identificar con claridad los patrones de acción política intra-organizacionales. Una de las críticas más sólidas sostiene que el modelo no le da la importancia suficiente a la cultura²² y a la ideología.

Para Matejko (1983), Crozier y Friedberg olvidaron que la organización como sistema no sólo refleja a los individuos y grupos que la componen sino también a la sociedad en la que se encuentra inserta. Consideraba que en su intento por evitar reducir el comportamiento organizacional a la simple adaptación, estos autores desatendieron el marco social más amplio y cayeron en el extremo de estudiarlo fuera del contexto social.

Pero también ha sido amplia la aplicación del AE en diferentes campos del conocimiento como las artes; el sector salud; la política; las organizaciones públicas²³ y privadas (Sainsaulieu, 1995); la evaluación de programas y reformas (Brousselle, 2004; Göransson, 2014), etc. En México existen aplicaciones en el estudio de los partidos políticos (Contreras, 2006); de pequeñas y medianas empresas (De la Rosa, 2004; De la Rosa, Lozano y Ramírez, 2009); de la educación superior (López, Pérez y De la Rosa, 2004); de los bancos (Alpuche, 2009), entre otros.

Son varias las razones que, de manera general, justifican la utilización del AE en el estudio de las organizaciones. Una de ellas es que permite estudiar la dinámica interna de las organizaciones analizando a profundidad las relaciones intraorganizacionales; otra consiste en que busca conocer los aspectos tanto formales como informales de las organizaciones a través de las nociones de

²² La perspectiva de la cultura en las organizaciones y el análisis transcultural está representada por trabajos como los de Hofstede (1997), Smircich (1983) y Schein (1997).

²³ Para ver los autores correspondientes a cada uno de estos campos de estudio, remitirse al artículo de Astrid Brousselle (2004).

sistema, poder y juego; una tercera es que logra reconstruir el funcionamiento de las organizaciones a partir de la experiencia de los actores como únicos testigos y portadores del constructo organizacional; y finalmente, permite superar la tendencia de estudiar el funcionamiento de estas organizaciones desde fuera (Mintzberg, 1992; Concha y Caballero, 2001), fomentada por la preocupación casi exclusiva por generar información estadística.

Pero algunas características del estudio de caso que aquí presentamos parecían no tener asidero teórico en el modelo del AE, por lo que tuvimos que ajustarlo de tal manera que, sin comprometer las ventajas analíticas y explicativas que aporta, nos permitiera retomar el análisis de dichas características y lograr una mayor profundidad en el análisis del caso. Aunque en el capítulo dedicado al estudio de caso se profundizará en dichas particularidades, es conveniente hacer unas acotaciones aquí.

Desde los primeros acercamientos a la organización objeto de estudio, se hizo evidente la dependencia interorganizacional como característica. Hasta aquí se ha podido observar que el modelo del AE se encarga principalmente de las relaciones intraorganizacionales, es decir, de aquellas que establecen los actores que participan dentro del sistema. Sin embargo esto deja de lado, por lo menos de manera explícita, el análisis de la influencia *ambiental* o del *ambiente organizacional*²⁴ que ejercen, por ejemplo, otras organizaciones en el funcionamiento de la FAIV al permear y delimitar la acción organizada, y con ello la naturaleza de las relaciones de poder del sistema (De la Rosa, 2007, p. 306).

Para atender a la característica de dependencia interorganizacional de la FAIV, recurrimos a la perspectiva de la dependencia de recursos de Pfeffer y Salancik que, como ya mencionamos, reconoce la naturaleza de coalición de las organizaciones y considera la interdependencia organizacional como una condición necesaria para ejercer influencia. El objetivo de retomar esta perspectiva

²⁴ El ambiente organizacional es aquello con lo que la organización interactúa de manera más directa y que por lo tanto tiene influencia en su funcionamiento. Puede ser de naturaleza económica, política, social, cultural, organizacional, formal y/o informal (De la Rosa, 2007).

fue “ajustar” la propuesta del AE de tal manera que, durante el análisis del sistema, se realizara una especie de “apertura” que permitiera abarcar las relaciones interorganizacionales y no sólo las de tipo intraorganizacional.

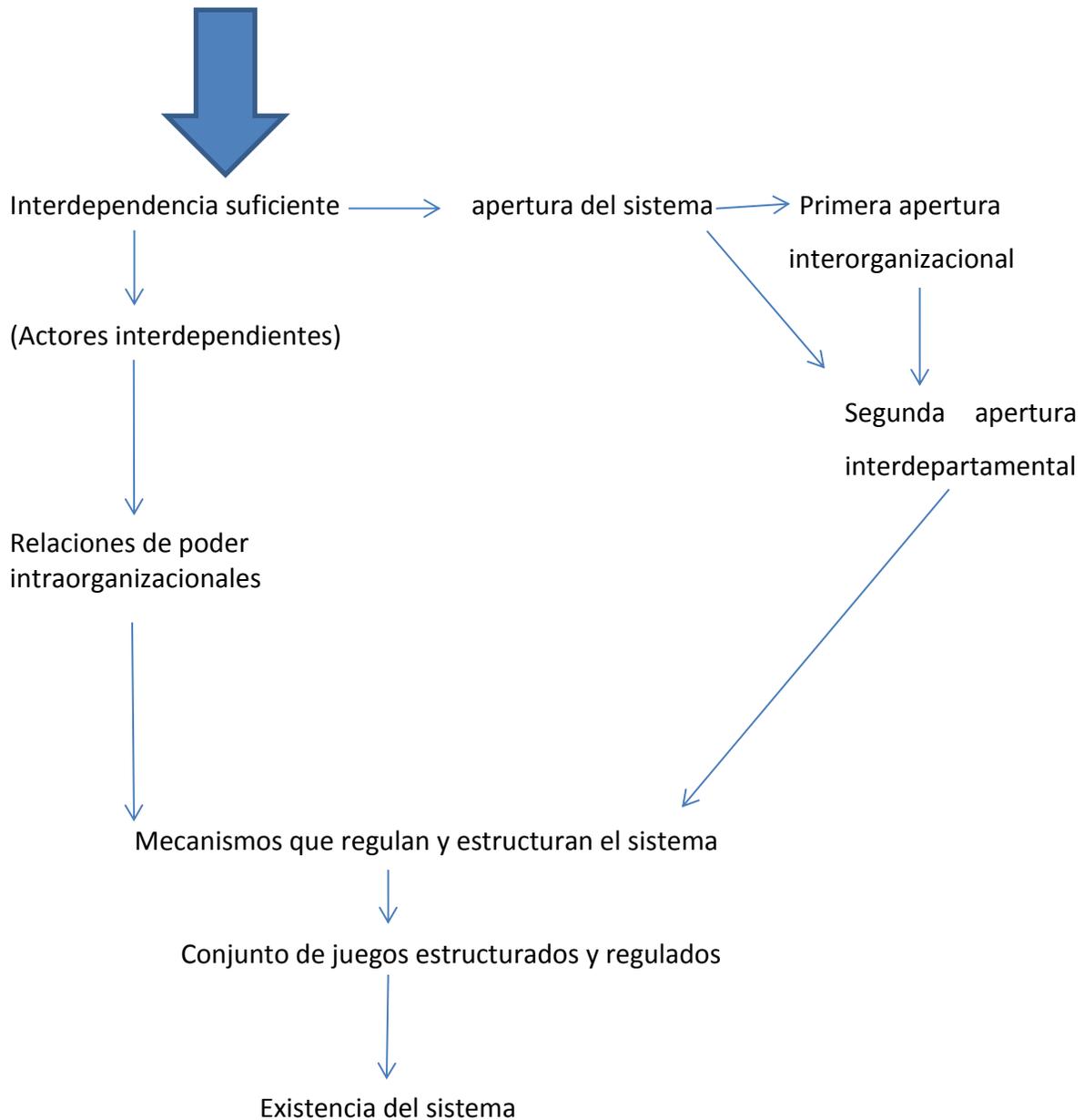
De igual manera, se hizo evidente otra característica de la FAIV que hizo necesario realizar un segundo ajuste o “segunda apertura” del sistema: la marcada distinción al interior de la FAIV entre las áreas encargadas de la atención psicológica y de la representación legal de las víctimas de delito. En este caso recurrí a la teoría de las contingencias estratégicas de Hickson y colaboradores, pues se enfoca en la diferencia de poder entre los departamentos de una organización, es decir, en el tipo de relaciones interdepartamentales.

1.3.3.1 Esquema del ajuste teórico al modelo de análisis estratégico para el estudio del poder organizaciones estatales para la atención y representación de víctimas del delito

En el siguiente esquema se puede observar el “ajuste teórico” del SAC propuesto para esta investigación.

Esquema 1. El Sistema de Acción Concreto y el ajuste teórico de las dos aperturas

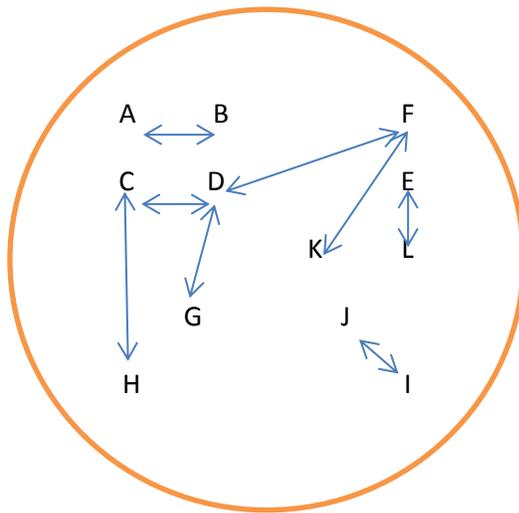
Sistema De Acción Concreto



Fuente: Elaboración propia a partir de Crozier y Friedberg (1990)

Si retomamos la formulación del poder en términos de A y B, la parte del esquema que corresponde al Sistema de Acción Concreto propiamente dicho, hace referencia a las relaciones que establecen los actores al interior del sistema, es decir, a las relaciones intraorganizacionales, y podría esquematizarse de la siguiente manera:

Esquema 2. Sistema de Acción Concreto.

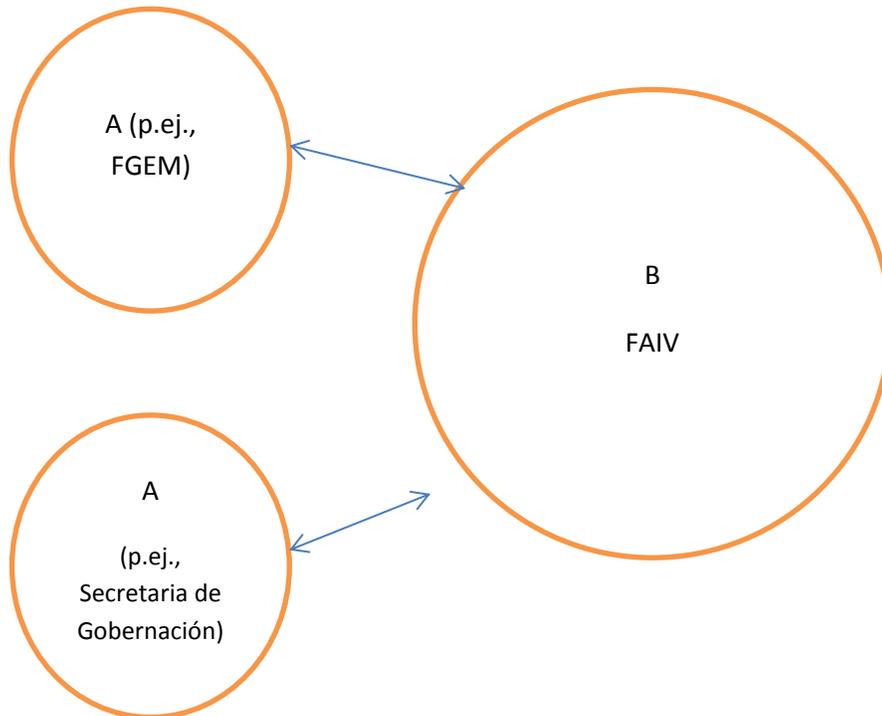


Fuente: Elaboración propia a partir de Dahl (1957) y Crozier y Friedberg (1990).

En este esquema, cada A y B están unidas por una flecha bidireccional que representa una relación de poder dentro del sistema, es decir, intraorganizacional. Hay que notar que un mismo actor puede participar en dos relaciones de poder distintas, pudiendo ser en una el actor A (quien ejerce el poder), mientras que en otra el actor B (quien está sometido al poder).

Si quisiéramos que este mismo esquema representara el primer movimiento de apertura del sistema, ya no observaríamos las relaciones de interdependencia entre actores, sino entre organizaciones. Es decir, ahora la relación A y B representa a las relaciones interorganizacionales que influyen de manera *externa* el funcionamiento de la FAIV.

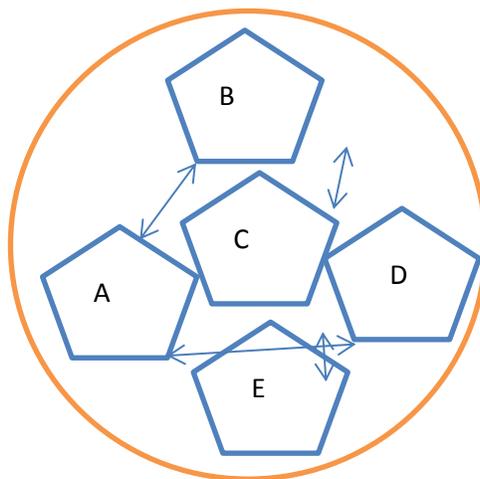
Esquema 3. Primer movimiento de apertura del sistema.



Fuente: Elaboración propia a partir de Dahl (1957) y Crozier y Friedberg (1990).

Por último, para el segundo movimiento de apertura del sistema ya no se observarían relaciones intraorganizacionales ni interorganizacionales, sino relaciones de interdependencia entre los departamentos formales al interior de la organización

Esquema 4. Segundo movimiento de apertura del sistema.



Fuente: Elaboración propia a partir de Dahl (1957) y Crozier y Friedberg (1990).

Estos dos movimientos de “apertura del sistema” evocan el problema de la organización como sistema cerrado o como sistema abierto. Si bien Crozier y Friedberg abordaron el tema de manera somera, dejaron claro que para ellos no se trataba de un problema ontológico pues ningún sistema podía ser totalmente abierto o totalmente cerrado; era entonces un problema de tipo metodológico.

Sostuvieron que, metodológicamente, la organización como sistema cerrado podría ser interesante pero limitaba la calidad de la interpretación al aislarla; mientras que como sistema abierto, sólo era pertinente en la medida en que se podía medir y explicar su grado de autonomía para reconocer los verdaderos límites y alcances de la organización. Este grado de autonomía, o de apertura-no apertura, era entonces el elemento metodológico esencial del SAC, lo que lo hacía un instrumento pertinente para comprender y explicar ese grado de libertad de la organización (Crozier y Friedberg, 1990, p. 240).

Pero Crozier y Friedberg no fueron explícitos sobre cómo abordar y analizar ese grado de autonomía de un sistema. Esta fue la razón principal por la que decidimos retomar los enfoques propuestos por Pfeffer y Salancik y Hikson y colaboradores, y ajustar el modelo del AE. Estas propuestas nos permitieron afinar el análisis del sistema a nivel interorganizacional e interorganizacional, y aumentaron mis posibilidades de alcanzar una mejor comprensión y explicación del caso.

La vinculación de estos tres enfoques en una misma propuesta teórica, y eventualmente metodológica, se sustenta en una visión donde: la organización no supone una unicidad de objetivos ni de racionalidades por encima de los individuos y los grupos, y los participantes, sean actores individuales o colectivos, departamentos u organizaciones, buscan siempre alcanzar y proteger sus propios intereses, e incluso ampliar su margen de libertad reduciendo su dependencia respecto a los demás. De esta manera, los conceptos de *interdependencia*, *incertidumbre* y *poder*, son claves en cada uno de estos enfoques y por lo tanto facilitan, e incluso justifican, su vinculación teórica.

Por último, cabe aclarar que cuando hablamos de *sistema abierto* no se hace referencia al problema de la interrelación organización-sociedad, ni intentando sacar conclusiones sobre el funcionamiento de un sistema social general. Simplemente me limito a estudiar empíricamente la propuesta del ajuste teórico que consiste en estudiar a la FAIV como un SAC a partir del análisis de las relaciones de poder a nivel intraorganizacional e interorganizacional.

Capítulo 2. Marco metodológico.

Hasta este punto de la tesis, la intención ha sido aproximarnos al objeto de estudio en términos teóricos. En el capítulo anterior expusimos el consenso básico conceptual que guía nuestro entendimiento e interpretación del fenómeno del poder. Posteriormente describimos los enfoques teóricos sobre el poder en las organizaciones que utilizamos en esta investigación, y por último construimos la propuesta de *ajuste* al modelo del análisis estratégico para adaptarlo a las características del estudio de caso.

Antes de continuar conviene recordar los aspectos más relevantes del modelo “ajustado”; 1) Se asume que la organización es: a) un constructo social, no natural, cuyo elemento fundamental es la incertidumbre o indeterminación, b) lo que la convierte en un sistema de poder, c) cuyas propiedades, características y elementos interdependientes permiten comprender su funcionamiento; 2) El propósito de los procesos organizacionales es el de integrar los comportamientos de los individuos y grupos, lo que genera interdependencia y, por lo tanto, poder; 3) La FAIV se concibe como un Sistema de Acción Concreto que opera y mantiene su estabilidad y existencia a través de *mecanismos de regulación* ya sean a nivel intraorganizacional e interorganizacional.

En este capítulo queda establecido el objetivo, las preguntas de investigación, el supuesto teórico de partida y las categorías de análisis para este estudio. Posteriormente, describimos los criterios metodológicos que fueron aplicados con el propósito de dotar de validez y coherencia a esta investigación, y por último desarrollamos la estrategia metodológica que seguimos para observar, en los términos descritos por el modelo “ajustado”, el o los mecanismos de regulación de la FAIV.

Las investigaciones empíricas dedicadas al estudio de las organizaciones que participan en el sistema de justicia penal, suelen recabar y proporcionar información estadística con el fin de conocer de forma objetiva su funcionamiento y capacidades institucionales para cumplir con su mandato constitucional. Sin

embargo, las teorías organizacionales que aquí retomamos rechazan esta perspectiva de análisis pues afirman que las organizaciones deben considerarse como terrenos de conflicto, es decir, como sistemas de poder. Por otro lado, muchos de los aspectos del funcionamiento interno de las organizaciones no pueden ser identificados con datos estadísticos sobre su operación, por lo que es necesario complementar este tipo de información con un análisis cualitativo (CIDAC, 2016, p. 83).

Esta investigación no concibe a la FAIV como un “organismo que procuran y administra justicia”, sino como un sistema humano que intenta resolver el problema principal de toda acción colectiva, la cooperación entre actores que poseen objetivos divergentes e incluso contradictorios, y que por tal se constituye como un sistema de poder. En esto radica la importancia de estudiar este tipo de organizaciones a partir del análisis de las relaciones de poder.

Tomando como base el modelo “ajustado” del análisis estratégico, el objetivo general de esta tesis consiste en analizar el o los mecanismos de regulación intraorganizacionales e interorganizacionales que delimitan el funcionamiento de la FAIV del estado de Morelos. Partiendo de dicho objetivo, la metodología de este trabajo se orienta por cuatro preguntas centrales de investigación:

1. ¿Cuál(es) es (son) y cómo opera(n) el (los) mecanismo(s) de regulación que delimita(n) el funcionamiento de la FAIV?
2. ¿En qué condiciones tiene lugar la interdependencia entre los actores de la FAIV, y entre ésta y su entorno?
3. ¿Cuáles son las zonas de incertidumbre más relevantes para la organización y quiénes las controlan?
4. ¿Cuál es la naturaleza y características principales de los juegos organizacionales de FAIV?, o bien ¿Cuál es la estructura del SAC de la FAIV?

Es importante aclarar que el AE obliga a un razonamiento de tipo sistémico, no sólo por concebir a la organización como un sistema, sino porque la causalidad que establece no es lineal sino *sistémica*. Si en la causalidad lineal el efecto es explicado por una causa o por la conjunción de diversas causas independientes, en la causalidad sistémica los efectos y las causas son interdependientes (Crozier y Friedberg, 1990) y responden a las propiedades y los límites del sistema (Espinosa, 2014).

Esta tesis no busca la causa explicativa del buen o mal funcionamiento de la FAIV, sino llevar a cabo un análisis que permita explicar cuáles son los mecanismos de regulación que hacen que el sistema funcione de la manera como lo hace, es decir, que regulan su funcionamiento (Crozier y Friedberg, 1990). Así, cuando decimos que vamos a explicar cómo funciona la FAIV, nos referimos a dar cuenta de las probables relaciones entre los elementos teóricos del modelo “ajustado” y los datos empíricos de la organización (Espinosa, 2014).

En este sentido, el diseño de la investigación no busca responder a la pregunta ¿cuáles son los mecanismos que favorecen el buen funcionamiento de la FAIV?, sino ¿qué explicaciones subyacen a los mecanismos primordiales que regulan su funcionamiento? Desde una perspectiva normativa el funcionamiento de este tipo de organizaciones sería explicado a partir de los imperativos de la atención y representación de las víctimas de delito; desde la perspectiva organizacional-sistémica, explicar el funcionamiento se complejiza pues se incluyen supuestos como incertidumbre, poder y juego.

2.1. Supuesto teórico.

El supuesto teórico fundamental de esta investigación establece que el mecanismo de regulación de la FAIV es aquella relación de poder que estructura y mantiene estables sus procesos y juegos organizacionales internos, siendo así la más importante para su funcionamiento y supervivencia²⁵. Esto supone que, de

²⁵ Con funcionamiento nos referimos a la forma como se articulan las tareas que despliega diariamente la organización para alcanzar las metas previamente establecidas. En términos del Análisis Estratégico, es el

manera general, el funcionamiento de una organización estatal de atención y representación a víctimas de delito no es el resultado del efecto mecánico de las disposiciones normativas-constitucionales, sino una consecuencia del conjunto de las relaciones de poder que establecen sus miembros (Friedberg, 1997). Lo que se busca es hacer una exploración hipotética del funcionamiento de la organización más allá de su mandato jurídico-constitucional.

En las secciones que siguen describimos las categorías de análisis que permitieron abordar a la FAIV como un SAC y descubrir el o los mecanismos de regulación que se consolidaron en la organización como solución al problema de la integración.

2.2. Categorías de análisis.

La apuesta de esta tesis es estudiar el funcionamiento de la FAIV a partir del análisis de las relaciones de poder más importantes para el sistema, es decir, de los mecanismos de regulación. De esta manera, el primer paso metodológico consistió en establecer cómo se identificarían las relaciones de poder.

Recordemos que una relación de poder es esencialmente una relación de intercambio y negociación en la que están comprometidos dos o más actores, los cuales poseen recursos que les permiten participar de esta relación. En este sentido, era necesario construir categorías de análisis que permitieran identificar las relaciones de negociación e intercambio en las que participaban los diferentes actores; qué intereses estaban de por medio; cuáles eran las características del conflicto y la cooperación en el sistema; la disponibilidad, escasez y desequilibrio de los recursos, etc. Así, las categorías de análisis que utilizamos para identificar las relaciones de poder más significativas fueron la *interdependencia* y la *zona de incertidumbre*. Hay que señalar que los límites entre ambas categorías frecuentemente se desdibujaron o superpusieron al momento de la interpretación de los datos empíricos.

resultado de una serie de juegos en los que participan los diferentes actores, y cuyas reglas formales e informales delimitan sus posibilidades de alcanzar los intereses de la organización sin que afecte los propios.

A continuación describimos cómo definí cada una de las categorías de análisis.

2.2.1. *Interdependencia.*

La verdadera distribución del poder se explica mejor por la interdependencia que por las prescripciones formales (Clegg y Hardy, 1996b). La interdependencia se refiere a los actores que al cumplir con una tarea deliberadamente diferenciada, se relaciona con el resto de las actividades dentro de un único sistema. Es por esto que la interdependencia orienta los comportamientos de los actores y, por lo tanto, la configuración de las relaciones de poder.

Los procesos de *interdependencia* son relevantes para descubrir las relaciones de poder más significativas para el sistema, pues permite identificar a los distintos actores y las diversas negociaciones en las que participan; los intercambios que realizan; los diversos intereses y preferencias que se ponen en juego, etc. Toda relación de poder supone un proceso de interdependencia, pero no toda relación de interdependencia implica un ejercicio de poder.

En esta investigación se considera que existe interdependencia entre dos o más actores de en la medida en que: 1) sus actividades están mutuamente relacionadas dentro del sistema como un todo; 2) participan para alcanzar un objetivo en común sin que esto suprima sus libertades de perseguir sus intereses específicos; y 3) participan en juegos estructurados de manera más o menos voluntaria, más o menos formalizada, más o menos consciente, es decir, que hacen uso de los instrumentos que reglamentan su participación dentro de ese sistema. En caso contrario, se considerará que no existe interdependencia si en la relación: 1) hay algún actor que su actividad no esté vinculada con las actividades del otro u otros; 2) aquel que participa se le han suprimido las libertades; y/o 3) no participa en juegos estructurados o su participación no es consciente.

El análisis de esta categoría permitió identificar las diferentes condiciones que enmarcan la interdependencia entre diversos actores de la FAIV, ya sea para alcanzar los objetivos propios o de la organización. Naturalmente, la interdependencia entre algunos actores es más relevante para la consecución de

los objetivos de la organización que la que establecen otros. De esta manera, se pudo concluir no sólo que existe interdependencia en el sistema, sino también identificar las relaciones de interdependencia más importantes, así como sus características y particularidades, lo que permitió identificar, a su vez, los mecanismos de regulación.

La categoría de la *interdependencia* se observó y registró considerando las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la función de cada uno de los servidores públicos de la FAIV y de qué manera contribuye con el objetivo de la organización?
2. ¿Qué metas y objetivos debe cumplir cada uno de los cargos contemplados en el organigrama o platilla del personal?
3. ¿Al realizar los actores sus labores diarias, con qué otra área mantiene mayor comunicación y/o colaboración, y con cuál menor comunicación y/o colaboración?
4. ¿Cuál es el área que se considera de mayor importancia para el cumplimiento del objetivo de la Fiscalía?
5. ¿El trabajo de cada uno de los actores requiere de la cooperación con otras áreas de las Fiscalía?, ¿cuáles?
6. ¿Cómo se coordina el trabajo dentro de cada una de las áreas y entre ellas?
7. ¿Qué medidas se toman cuando un actor incurre en alguna falta ya sea profesional o administrativa?
8. ¿Cómo es la relación de cada una de las áreas con el resto de ellas?
9. ¿Cómo es la relación entre la FAIV con la Fiscalía General?
10. ¿Cómo se resuelve el problema de la carga de trabajo en cada una de las áreas?

11. Por el número de servidores públicos en esta Fiscalía, ¿es posible mantener un contacto directo y personal entre todos los actores?
12. ¿Cómo se concilian los desacuerdos entre los actores de un área y con el resto de las áreas?
13. ¿De qué manera le informa un superior jerárquico a su subalterno sobre acciones, actividades, metas y decisiones tomadas, y viceversa?
14. ¿Qué tan satisfechos están los actores respecto a las labores que realizan cotidianamente?

2.2.2. Zona de incertidumbre

La *incertidumbre* es aquello que hace que las cosas no salgan como uno quiere ni que puedan anticiparse de manera precisa. La estructura y las reglas –formales e informales- de un sistema humano no pueden preverlo todo, por lo que siempre existirán “zonas de incertidumbres” que los actores buscarán y aprovecharán a su favor para ampliar su margen de libertad y, al mismo tiempo, limitar el de los demás actores.

Las zonas de incertidumbre son la moneda de cambio que utilizan los actores para negociar su participación en la organización. Así, esta categoría se refiere a cualquier tipo de “recurso”, material o inmaterial, que poseen o por lo menos controlan los actores, y que utilizan de manera estratégica para negociar los términos de su participación.

Para identificar las relaciones de poder más significativas de un sistema es indispensable dar cuenta no sólo de los actores que participan en las negociaciones e intercambios, sino también cuáles son los recursos que utilizan para poder participar. Así, mientras la *cooperación* se refiere a las relaciones que establecen los actores, las *zonas de incertidumbre* o *fuentes de poder* son los recursos de que disponen para participar en estas relaciones.

Una de las preguntas esenciales para el estudio de las relaciones de poder es ¿qué hace posible que un individuo o grupo ejerza poder sobre otro individuo o grupo?²⁶ Desde la perspectiva del análisis estratégico la respuesta es: las *zonas de incertidumbre* o *fuentes de poder*²⁷. Recordemos que también para Dahl, las fuentes de poder son los recursos –de cualquier tipo- que un actor utiliza para afectar la conducta de otro actor, es decir, para ejercer poder.

En este sentido, un recurso puede ser cualquier cosa y nada a la vez; el recurso “X” para el actor “Y” dentro del contexto “Z” y en la situación “W”, puede ser una fuente de poder, mientras que el mismo recurso para otro actor, dentro de otro contexto y en otra situación, puede no serlo en absoluto (Jenkins, 2013, p. 147).

En esta tesis, entendemos por *zona de incertidumbre* o *fuentes de poder* cualquier tipo de recurso que: 1) los actores empleen de manera estratégica para negociar los términos y condiciones de su participación; 2) sea pertinente a los objetivos, problemas y situaciones cruciales para la organización; 3) que al utilizarla los actores logren ampliar su margen de libertad. Por el contrario, no se considerará como zona de incertidumbre aquel recurso que: 1) no sea utilizado estratégicamente para negociar su participación en el sistema; 2) que no sea pertinente a los objetivos, problemas y situaciones más acusantes de la organización; 3) y que no le permita al actor ampliar su margen de libertad.

Por la propia naturaleza de la organización, los actores siempre serán desiguales respecto a las zonas o fuentes de incertidumbre que controlan. El análisis de esta categoría descubrió zonas de incertidumbre más pertinentes e importantes para la organización que otras, e identificó a los actores que al poseerlas o por lo menos controlarlas, cuentan con mayor poder al interior del sistema. Esta categoría no

²⁶Existe toda una tradición sobre el estudio del poder organizacional a partir del análisis, directo o indirecto, de las fuentes de poder (Crozier, 1974: Crozier y Friedberg, 1990, Sainsaulieu, 1995: Hickson et. al. 1971: Pfeffer y Salancik, 1977: Jenkins, 2009).

²⁷ Aunque Crozier y Friedberg (1990, p. 69) establecieron una sutil diferencia entre *zona de incertidumbre* y *fuentes de poder*, donde la primera tiene su origen en la segunda, en este trabajo las utilizamos como sinónimos pues considero que al analizar determinada fuente de poder está implícita la descripción de su zona de incertidumbre; asimismo, no tiene sentido hablar de zona de incertidumbre sin hacer referencia a su manifestación, es decir, a la fuente de poder.

sólo identificó las zonas de incertidumbre más significativas para el funcionamiento de la FAIV, sino cómo y para qué las utilizan, producen, manipulan y/o controlan los actores.

A partir de todo lo anterior, las zonas de incertidumbre se observaron y registraron considerando las siguientes preguntas²⁸:

1. ¿Cuál es el cargo de cada uno de los actores dentro de la Fiscalía?
2. ¿Hace cuánto tiempo desempeña su cargo cada uno de los actores?
3. ¿Cuál es el mayor reto al que se enfrenta cada actor en su día a día?
4. Desde la perspectiva de los actores, ¿cuál es el factor o situación más urgente de atender en cada una de las áreas? (para un mejor funcionamiento)
5. ¿Cuáles son las principales habilidades y conocimientos que debe tener un servidor público que desempeñe determinado cargo dentro de la Fiscalía (para tener un buen desempeño)?
6. ¿De cada una de las áreas, quiénes han pasado por nuevas adscripciones o comisiones, cuándo, y por qué?
7. ¿Quiénes y cómo se deciden las órdenes de comisión, rotación y cambios de adscripción?
8. ¿Cómo se toman las decisiones dentro de cada área, y quién las toma?
9. Es común la designación-destitución de la titular de esta Fiscalía, en ocasiones incluso sin previo aviso, ¿cómo enfrentan los diferentes actores este cambio?
10. ¿Qué actores vivieron el cambio de denominación de Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas a Fiscalía para la Atención Integral a

²⁸ En el apartado sobre la *Inmersión en la FAIV*, se explica por qué algunas preguntas ya incluyen información específica sobre la cotidianeidad de la organización.

Víctimas y Representación Social?, ¿conocen los motivos u objetivos de dicho cambio?

11. ¿Saben si hubo algún cambio en los Manuales de Organización y de Políticas y Procedimientos?

12. ¿Este cambio ha modificado sus funciones o la forma como las realiza diariamente?

Tanto la *interdependencia* como las *zonas o fuentes de incertidumbre* se observaron mediante el análisis de documentos oficiales tales como leyes, reformas, organigramas, manuales de organización y políticas y procedimientos, reglamentos, decretos; el registro de un diario de campo detallado; la observación participante; y las entrevistas semiestructuradas²⁹ a los miembros de la organización.

Con el análisis de los documentos oficiales se buscó conocer las restricciones que el sistema formal impone a cada uno de los actores a través de responsabilidades, funciones y atribuciones a nivel intraorganizacional e interorganizacional. Con las entrevistas se pretendió entender la forma concreta y cotidiana cómo interactúan los miembros de la organización y cómo utilizan los recursos de los que disponen para negociar su participación en el sistema. Lo anterior permitió situar y comprender la “brecha” inevitable entre la estructura oficial y los procesos reales que caracterizan el funcionamiento de la FAIV.

Lo que se buscó fue comprender cuáles eran las características de estructuración propias del sistema, lo que requirió del método del caso por caso, por lo que se optó por el método del estudio de caso. Dado que el debate sobre los estudios de caso está vigente sobre todo en torno a temas como la singularidad y la generalización; la inferencia científica y la interpretación; la descripción y la explicación, es necesario aclarar la posición de este trabajo a este respecto antes de avanzar en la estrategia metodológica que se siguió.

²⁹ Para consultar el guión de las entrevistas, véase Anexo 1.

2.3. El diseño de la investigación.

La investigación en ciencias sociales, ya sea cualitativa o cuantitativa, tiene dos objetivos: describir y explicar. No se pueden dar explicaciones causales y coherentes sin una buena descripción, y ésta a su vez, compromete su utilidad si no se vincula con algún tipo de causalidad. Generalmente, la descripción es previa pues difícilmente se pueden proponer explicaciones sin saber de antemano algo sobre el fenómeno estudiado. Es por esto que la relación entre descripción y explicación se entiende como interactiva (King, Keohane y Verba, 2000, p. 45).

Tanto la *descripción* como la *explicación* se rigen por los principios de la inferencia científica, es decir, tienen la tarea de inferir información sobre los hechos no observables a partir de aquellos que sí se pueden contemplar y registrar. La inferencia es el proceso que utiliza hechos que sí se conocen para aprender algo sobre los que se desconocen. Los hechos conocidos deben someterse a preguntas, teorías y/o hipótesis que conformarán los datos y observaciones, cuantitativos o cualitativos, que posteriormente permitirán inferir algo sobre los hechos que no se conocen (King, Keohane y Verba, 2000, pp. 45-57). Siguiendo esta lógica, el estudio de los hechos concretos y particulares sería la base para alcanzar un conocimiento más general, por lo que la inferencia sería el objetivo último de toda ciencia social.

Sin embargo, existe una tradición en las ciencias humanas que proponen una alternativa a la inferencia: la “interpretación” que tiene como único fin buscar conocimientos concretos (King, Keohane y Verba, 2000). El concepto de *Verstehen*, traducido como empatía, es utilizado por esta tradición que asegura que el objetivo de la ciencia social es comprender el significado de las acciones e interacciones a partir del punto de vista de los que participan en ellas. (Eckstein como se citó en King, Keohane y Verba, 2000, p. 48). El extremo de dicha tradición supone erradicar la ciencia experimental que busca de leyes para dedicarse a la tarea interpretativa en busca de significado (Geertz como se citó en King, Keohane y Verba, 2000, p. 48).

Esta tesis se adhiere a la postura que defiende que la inferencia científica y la interpretación no son actividades fundamentalmente diferentes que persiguen objetivos distintos e incluso contradictorios. Desde esta postura, la inferencia y la interpretación requieren de la elaboración de descripciones detalladas, de una comprensión profunda de la realidad, del planteamiento de preguntas pertinentes, de la formulación de hipótesis falseables a partir de teorías más generales, y de la recolección de los datos empíricos necesarios para evaluar dichas hipótesis (King, Keohane y Verba, 2000, p. 49).

Si las hipótesis no pueden ser comprobadas, las interpretaciones que las sustentan serán de carácter personal pero no científico. Esto solo se puede superar aplicando los principios del método científico a través de la descripción minuciosa, la observación participante, la entrevista en profundidad, la empatía, la cuantificación, el análisis estadístico, etc. (King, Keohane y Verba, 2000, pp. 49-62).

En estricto sentido, todos los fenómenos del mundo son particulares, y su estudio es la base sobre la que descansa la generalización científica. De hecho, el único objetivo que tiene ir de lo particular a lo general es aumentar nuestro conocimiento de las cosas (King, Keohane y Verba, 2000, p. 46).

Un caso es algo específico; un sistema integrado con un funcionamiento particular que sigue patrones de conducta consistentes y secuenciales dentro de sus propios límites (Gundermann, 2008, p. 253). El estudio de caso toma *una entidad* como objeto de indagación. A continuación describiré brevemente las dos concepciones generales que existen sobre este método, para posteriormente señalar en cuál de ellas se posiciona el presente trabajo.

La primera concepción de los estudios de caso se basa en la focalización de cada caso singular. No hace referencia al conjunto de procedimientos metodológicos a los que se recurre para comprender un fenómeno, sino a la especificidad de un caso como objeto de estudio. En otras palabras, esta concepción no indica una elección metodológica sino la elección de un objeto para ser estudiado. De esta

manera, su finalidad es la de mantener la unidad del todo; es decir, nunca comprometer el carácter unitario de la entidad que está siendo estudiada (Gundermann, 2008).

Por el contrario, la segunda concepción define al estudio de casos en términos instrumentales, es decir, como un medio y no como un objeto de estudio propiamente dicho. El estudio de la entidad se emprende con el único objetivo de alcanzar una mayor comprensión de algún fenómeno más general; de desarrollar una teoría; o bien para descubrir proposiciones empíricas más generales que la entidad. En este sentido, la generalización de conocimientos a partir del estudio de la particularidad es el objetivo primordial de este tipo de estudios, por lo que el caso en sí mismo tiene una importancia secundaria (Gundermann, 2008).

Tomando en cuenta que el AE concibe a todo sistema humano como un constructo social, no natural, y por lo tanto contingente del que es imposible establecer características, ni leyes universales a priori; es la primera concepción la que se adecúa a los objetivos de esta investigación. Ya que esta investigación está centrada en la particularidad de la FAIV, es decir, en lo que le es propio y característico a su funcionamiento, se trata de un *estudio de caso simple*.

El estudio de caso simple generalmente se utiliza en situaciones extremas o casos especiales o reveladores; por ejemplo, en situaciones en las que el investigador tiene la oportunidad de observar y analizar un fenómeno previamente inaccesible a la investigación científica (Gundermann, 2008), como es el caso de muchas organizaciones gubernamentales en nuestro país, que frecuentemente son herméticas a la presencia de actores externos interesados en observar cómo operan (Concha y Caballero, 2001).

En otras palabras, un investigador recurre al estudio de caso, sin importar si el enfoque y la técnica son cualitativos o cuantitativos, con la finalidad de comprobar las predicciones teóricas de un modelo general, investigar los mecanismos causales, y/o explicar las características claves de la particularidad (Gerring, 2009, p. 92).

El estudio de caso simple siempre avivan la discusión sobre los criterios de confiabilidad y validez. Autores como Yin, consideran que los criterios utilizados en las técnicas cuantitativas deben aplicarse también en las cualitativas; mientras que Lincoln sostiene que la metodología cualitativa requiere de criterios de confiabilidad y validez propios (Yin como se citó en Gundermann, 2008). En esta tesis consideramos que si bien la investigación cualitativa y cuantitativa deben alcanzar el fin de la inferencia científica, esto no quiere decir que ambas deban seguir los mismos procedimientos y metodologías. Basta con que garanticen la lógica, coherencia y calidad necesarias para la inferencia.

En este trabajo se utilizaron los criterios específicos para la investigación cualitativa propuestos por Skrtic, los cuales son la credibilidad y la transferibilidad (Skrtic como se citó en Gundermann, 2008):

La credibilidad se refiere al valor de verdad de la investigación cualitativa y se resuelve mediante la observación detallada para controlar, en la medida de lo posible, los aspectos más relevantes del estudio. Para aumentar el valor de verdad y generar las interpretaciones sobre los mecanismos de regulación de la FAIV se llevó un registro detallado, profundo y exhaustivo de una cantidad importante de observaciones (Espinosa, 2014, p. 96) que posteriormente permitieron responder preguntas tales como ¿bajo qué condiciones y en qué circunstancias los actores deciden participar?, ¿qué zonas de incertidumbre se ponen en juego las negociaciones más relevantes?, etc.

Así, fue necesario contar con un registro minucioso de lo que acontecía en el día a día de la organización, incluyendo datos sobre situaciones específicas, los actores que participaban, las condiciones de la negociación, la solución que se le daba y los resultados que se obtenían.

Asimismo, se utilizó el procedimiento de la triangulación, es decir, se accedió a una variedad de datos que se contrastaron entre sí para confirmar las interpretaciones. Por ejemplo, se comparó lo estipulado por el Manual de Políticas y Procedimientos de la FAIV respecto al trabajo conjunto entre asesores jurídicos

y psicólogos, con la manera cotidiana como se relacionan y resuelven los casos en común. También fue posible recabar y contrastar datos en situaciones informales y excepcionales, tales como reuniones de esparcimiento al interior de la organización, la mudanza y el traslado de la organización a nuevas instalaciones.

El objetivo de este trabajo exigió observar “en tiempo real” y siempre que fuera posible, el despliegue de las relaciones de interdependencia en toda su complejidad. Se partió del supuesto básico de que “la descripción detallada y minuciosa de un fenómeno social tiene un carácter potencialmente explicativo” (Esponisa, 2014, p. 96). El trabajo de campo tuvo como fin describir de manera exhaustiva la cotidianidad del sistema para identificar sus características fundamentales.

Otro procedimiento que se utilizó para garantizar la credibilidad fue el *control de miembros*, que consiste en someter a contrastación los diversos datos e interpretaciones que se han recabado (Gundermann, 2008, p. 265). Así, por ejemplo, se le preguntó a un miembro de la organización su opinión sobre determinada situación de la organización³⁰ y posteriormente se le pidió a otro su juicio sobre dicha opinión –se guardó el anonimato del primer miembro-. También se entrevistó a la ex subdirectora del área de Auxilio a Víctimas y Prevención del Delito y se comparó su percepción sobre el funcionamiento de la FAIV con la de los servidores públicos que aún permanecen en el área.

También se obtuvieron datos sobre la vida cotidiana de la organización a través de las entrevistas realizadas a los servidores públicos. Ya que es común que las personas entrevistadas relaten una versión más o menos lógica, coherente y racional de sus actos, y muestren una imagen propia social y moralmente aceptable, fue imprescindible observar en tiempo real la interacción entre los

³⁰ Se le preguntó sobre las notas periodísticas que hablaban del papel de la FAIV en la exhumación de cuerpos en fosas comunes de Morelos. Se pueden consultar las siguientes notas periodísticas: Animal Político. 24 de Marzo de 2017. Fiscalía de Morelos crea una unidad especializada para investigar fosa de Jojutla; Pedro Tonantzin. 09 de abril de 2017. Hermanos desaparecieron en 2012 y son hallados en fosas de Morelos. Periódico Excelsior.

miembros de la organización y así obtener una imagen más completa de la organización (Espinosa, 2014, p. 96).

Hay que tener en cuenta que la posibilidad de registrar ciertos eventos, situaciones, acciones y/o relaciones, se presenta conforme va avanzando el trabajo de campo (Stanley y Campbell, 1991, p. 17). Así, un mismo hecho se *observa* y *registra* diferente el primer día de inmersión al campo, que cuando han pasado varias semanas de estar participando en la vida cotidiana de la organización (Espinosa, 2014, p. 109).

Por su parte, el criterio de la *transferibilidad* consiste en desarrollar descripciones profundas y a detalle que sean una base sólida para futuras semejanzas o comparaciones. Aunque éste no es un estudio de caso comparado, pretende suministrar una descripción densa, completa y profunda del funcionamiento de la organización objeto de estudio que sirva como base para futuras investigaciones de carácter instrumental o comparativo.

Consideramos que es posible comprobar o refutar los resultados de este estudio de caso a partir de su comparación con otros similares, por ejemplo, en estructura, diseño institucional, funciones y atribuciones formales. El supuesto teórico sobre si la relación de poder más significativa para el funcionamiento de la organización es el mecanismo de regulación de la FAIV, es válido en el sentido de que es comprobable. Con su comprobación se estaría en condiciones de desarrollar proposiciones empíricas cada vez más generales sobre el funcionamiento de las organizaciones estatales creadas para la atención y representación de las víctimas del delito.

En suma, dado que el propósito central era conocer el funcionamiento específico de la FAIV, la observación pormenorizada y reiterada en distintos momentos y escenarios de las relaciones que establecen sus miembros, fue un aspecto fundamental del diseño de esta investigación (Espinosa, 2014, p. 97).

A continuación describiremos detalladamente las condiciones del trabajo de campo. El objetivo de esta sección es dar a conocer el proceso de inmersión en la

organización, así como especificar cómo se recogieron los datos, qué se ha conseguido y que no.

2.4. Inmersión en la FAIV.

Los propósitos de la inmersión en la organización fueron el de “empaparse y hurgar” (Fenno como se citó en King, Keohane y Verba, 2000, p. 49) en su cotidianidad, descubrir la perspectiva de los propios actores, y describir su comportamiento observable como datos primarios (Vasilachis, 2006; p. 26). Se esperaba que la inmersión favoreciera la ida y vuelta entre los datos y la teoría, y abriera la posibilidad de cambiar cualquier aspecto relevante del diseño original para enriquecer el resultado final de la investigación (Mendizábal, 2006; pp. 66-69); lo que efectivamente sucedió cuando, durante el transcurso del trabajo de campo, se hicieron evidentes las dos características de la FAIV que obligaron a “ajustar” la propuesta del AE.

La FAIV es la unidad administrativa de la FGEM que tiene como tarea “garantizar los derechos procesales de víctimas y ofendidos, otorgándoles asesoría jurídica gratuita y de forma transparente, proveyendo de atención médica y psicológica cuando así se requiera”³¹. Mi primer contacto con la organización fue hace nueve años³².

En 2008 fui contratada como perita en psicología adscrita a la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas de la Procuraduría General del Estado de Morelos (hoy en día denominadas FAIV y FEGM, respectivamente). Mi labor consistía en brindar psicoterapia breve y realizar dictámenes psicológicos a las víctimas de delito. Durante los casi tres años que trabajé como perita de la Fiscalía del estado conocí y entablé amistad con varios funcionarios y servidores públicos de la institución.

31

Disponible

en:

http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/acuerdos_estatales/pdf/AFISCAREGSUR.pdf.

³² En los apartados 2.4, 2.5 y 2.6 cambia la voz narrativa a primera persona del singular dado que el trabajo de campo fue una experiencia únicamente de la tesista, a diferencia del resto de la investigación que se construyó en conjunto con el director de tesis.

A pesar de estos contactos personales, no fue sencillo conseguir los permisos necesarios para realizar la investigación en la FAIV. La fiscal en ese momento en turno nunca respondió mi petición. Al poco tiempo fue destituida y yo tuve la oportunidad de extender nuevamente mi solicitud a la recién nombrada fiscal. La Fiscal me concedió una cita y 3 meses después pude ingresar a la FAIV³³ a realizar el trabajo de campo.

El acuerdo fue que a cambio de que me permitieran el acceso, ayudaría en lo que me pidiera el Encargado de Despacho de la Subdirección de Atención a Víctimas y Prevención del delito, y se me asignó un consultorio de psicología desocupado (Más tarde hubo un cambio de instalaciones de la organización y ya no se me pudo otorgar un espacio privado). Básicamente apoyé en cuestiones de archivo y en las presentaciones del teatro guiñol³⁴ para la prevención del abuso sexual infantil.

Dado que muchos de mis ex compañeros seguían trabajando ahí, fue fácil entablar conversaciones informales y entrevistas formales con ellos; además de que me presentaron con los servidores públicos que yo no conocía, lo que permitió un trato de mayor confianza y cordialidad. La mayoría de los trabajadores de la FAIV tuvieron la idea de que el proyecto que iba a realizar correspondía al área de psicología exclusivamente, lo que en cierto modo favoreció que los servidores públicos de otras áreas conversaran conmigo de manera más “natural”, menos “defensiva”. Yo siempre dejé claro que mi interés estaba en la organización como un *todo*.

El hecho de que el lugar que me asignaron estuviera en el área de psicología, me permitió observar y experimentar una particularidad de la dinámica social de la FAIV; la exclusión *pasiva* –en el sentido de que no tiene su origen en algún conflicto frontal y manifiesto- que sufren los psicólogos dentro de la organización. Este primer indicio me llevó a preguntarme ¿los psicólogos necesitan cooperar

³³ La carta de autorización de acceso por parte de las autoridades de la FGEM está fechada el 16 de junio de 2016.

³⁴ Más adelante describiremos en qué consiste dicha actividad.

con el resto de las áreas para hacer su trabajo?, ¿bajo qué precio cooperan con el resto de las áreas?, ¿cuál es la razón u origen de dicha exclusión?, ¿qué la provoca y mantiene?, ¿cuáles son las relaciones de interdependencia de esta área con el resto de la organización?, etc.

Por otra parte, esta misma condición de estar ubicada en el área de psicología, me impidió realizar un registro detallado de lo que sucedía cotidianamente en el resto de las áreas. Otro aspecto importante que no pude observar directamente fue el proceso de la toma de decisiones entre las autoridades de la FAIV y de la FGEM.

2.5 Observación participante

Una vez que la FGEM autorizó mi acceso a la FAIV inicié formalmente la recolección de la información de campo. Para lograrlo fue necesario estar en la FAIV la mayor parte de la jornada laboral durante varias semanas continuas. Cabe señalar que aunque las autoridades de la FEGM fueron las que autorizaron mi entrada, los que realmente me brindaron las facilidades para llevar a cabo el trabajo de campo fueron los servidores públicos de la FAIV, y en especial la Fiscal.

Mi primera tarea en el área de psicología fue apoyar en la labor de archivo capturando datos sobre las víctimas atendidas. Asimismo, participé en las presentaciones del teatro guiñol de la FAIV que aborda el tema del abuso sexual infantil, el cual se presenta principalmente en Jardines de Niños de toda la entidad federativa. Para esta actividad, acompañaba al encargado de despacho y responsable del teatro junto con una o dos auxiliares administrativas para montar el escenario y manejar los títeres. Dado que no se cuenta con el recurso humano necesario y especializado, algunas auxiliares administrativas deben apoyar aunque esto implica que abandonen sus labores en la organización ese día.

De manera general, mi trabajo de campo transcurrió de la siguiente manera: Todos los días le preguntaba al encargado de despacho si tenía algún pendiente en que pudiera apoyarlo; si me designaba algo cumplía con esa tarea y si no, buscaba cualquier oportunidad para entablar una conversación informal con algún otro miembro de la organización, o simplemente observaba a los servidores

públicos haciendo sus labores cotidianas. De esta manera puede llevar un registro por día sobre las diferentes actividades en la organización, las gestiones que se realizaban, los problemas que se presentaban y cómo los resolvían, entre quiénes cooperaban y había más comunicación, en qué tipo de negociaciones participaban, etc.

Durante mi estancia surgió una situación excepcional; la mudanza de la organización a nuevas instalaciones, lo que resultó ser una excelente oportunidad para observar procesos de cooperación y conflicto entre los miembros, pues todo el personal participó en la mudanza, incluso yo.

El registro detallado me permitió darle sentido a las propuestas teóricas de Crozier y Friedberg, Hickson et. al., y Pfeffer y Salancik respecto a la capacidad de los actores de negociar su participación dentro de la organización y de establecer relaciones de interdependencia y poder más allá de lo estipulado por la estructura formal, aunque dentro de las restricciones que les impone el sistema.

Durante el trabajo de campo se fueron haciendo evidentes algunas particularidades de la dinámica social de la FAIV, como por ejemplo, que lo normal es que cada quien realice su función y excepcionalmente se trabaje de manera conjunta; o bien que las decisiones importantes para la organización deben pasar por el Fiscal General del estado. Otra particularidad importante es la carga de trabajo, que aunque es una realidad en todas las áreas, los asesores jurídicos del área penal³⁵ son los que más la padecen. Para ellos llega a tal grado, que frecuentemente el subdirector de orientación y la fiscal deben presentarse a los juicios orales en calidad de asesores cuando todo su personal está atendiendo otros casos.

Conforme avanzaba el trabajo de campo tomaba cada vez menos notas pues las situaciones organizacionales empezaban a repetirse, por ejemplo, que la

³⁵ En el capítulo dedicado al Estudio de caso profundizaremos en las características de cada cargo y área que contempla el organigrama de la FAIV.

comunicación entre las áreas fuera escasa; el aislamiento de los psicólogos; que llegaran órdenes directamente de la oficina del fiscal general, entre otras.

En el capítulo 4 dedicado al estudio de caso se retoman a detalle varias de estas situaciones y hechos organizacionales a fin de describir las características más relevantes del sistema como una totalidad.

Una vez que había avanzado en la observación y registro detallados de la vida organizacional, empecé a trabajar en el guión de la entrevista, al mismo tiempo que pedía a los servidores públicos agendar una cita para llevarla a cabo. Como era de esperarse, al principio la mayoría puso resistencia para fijar una fecha disculpándose por la carga de trabajo, pero al final todos accedieron con excepción de un asesor jurídico, que me sugirió que entrevistara a otro compañero en su lugar.

2.6. Entrevistas semi estructuradas

Con el objetivo de identificar las relaciones de poder más significativas para el funcionamiento de la FAIV, es decir, sus mecanismos de regulación, se realizaron 14 entrevistas semi-estructuradas: 14 a servidores públicos de la FAIV y una a la ex Subdirectora del área de Auxilio a Víctimas y Prevención del delito (o psicología), quien desempeñó el cargo durante 10 años. Al momento de entrevistarla estaba comisionada en la unidad de violencia de género de la Fiscalía General.

Con el fin de cubrir todas las variantes posibles para aumentar la variabilidad de los datos recabados (Selltiz, Johada, Deutsch y Cook, 1969), entrevisté a un servidor público por cada cargo, puesto y turno laboral que existe en la FAIV: así por ejemplo, en el caso de los peritos en psicología se entrevistó a uno del turno matutino y otro del vespertino; para los auxiliares administrativos se tomó a uno por cada área, pues evidentemente no realiza el mismo trabajo la auxiliar de la fiscal que aquella que registra a las personas que llegan a solicitar el servicio.

Cada entrevista tuvo una duración de entre 30 y 45 minutos aproximadamente, y todos los entrevistados se mostraron dispuestos durante el desarrollo de las mismas. Debido al cambio de instalaciones ya no fue posible asignarme un espacio privado, por lo que las entrevistas se realizaron en diferentes lugares: El encargado de despacho me prestaba su oficina cuando no estaba, por la mañana en el cubículo de una psicóloga del turno vespertino, o bien en los lugares de trabajo de los servidores públicos entrevistados, aunque en estos casos con poca o ninguna privacidad.

Los resultados de las entrevistas³⁶ fueron fundamentales para la comprensión del funcionamiento de la FAIV pues no sólo me permitieron contrastar la organización “formal” con los procesos reales y cotidianos, sino también los diferentes puntos de vista entre individuos, grupos y departamentos.

2.7 Descripción de los actores

En la siguiente tabla describimos cada uno de los actores entrevistados en términos de su cargo, funciones, área de adscripción y antigüedad en el cargo. Para una mayor claridad respecto al lugar que ocupa cada actor dentro de la FAIV, indicamos a qué agente interno correspondería de la estructura de coalición interna propuesta por Mintzberg (1992, p. 139). Esta tabla sirve como una introducción a la estructura formal de la FAIV que presentamos a detalle en el capítulo 3.

Tabla 2.

Servidor Público/cargo	Funciones formales	Área a la que pertenece	Antigüedad en el cargo	Los agentes Internos de Mintzberg
Fiscal	Organizar, planear, dirigir, controlar y evaluar las atribuciones encomendadas a la dirección general, así como	Dirección General	8 meses	Director Ejecutivo(Vértice estratégico)

³⁶ Para consultar la forma como se codificaron las entrevistas, véase Anexo 2 y 3.

	<p>acordar con el superior jerárquico los asuntos de la dirección; coordinar con las diferentes unidades administrativas de la institución las actividades que se requieran; desempeñar las funciones y comisiones que encomiende el superior jerárquico e informar de las mismas, así como proponer al superior jerárquico los proyectos para el mejoramiento de las atribuciones que tiene conferidas la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas; coordinar con las áreas de la fiscalía en cuanto a las incidencias en general del personal de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas, promover la capacitación y adiestramiento.</p>			
Auxiliar de Dirección	Secretaria auxiliar de la Fiscal	Dirección General	11 años	Personal de Apoyo
Subdirector de Orientación	Responsable de la supervisión y asistencia jurídica a los peticionarios, dirigir al personal adscrito en aras del cumplimiento de sus horarios y trabajos encomendados, supervisión a los diferentes módulos en el estado, entregar los informes que	Subdirección de Orientación	1 año y medio	Directivo Intermedio

	solicite la superioridad en los términos indicados.			
Asesor Jurídico Civil, Mercantil, familiar	Asesor jurídico responsable en materia civil, familiar, mercantil. Asesor jurídico coordinador de los asuntos de extinción de dominio.	Subdirección de Orientación	9 años	Operarios (Núcleo Operativo)
Asesor Jurídico Penal	Asesor jurídico responsable de los asuntos penales.	Subdirección de Orientación	10 años (en diferentes módulos de asesoría jurídica de la Fiscalía General)	Operarios (Núcleo Operativo)
Auxiliar de Asesor Jurídico Penal	Auxiliar jurídico en materia penal.	Subdirección de Orientación	6 años	Personal de apoyo
Jefatura de Unidad	Responsable de los recursos humanos, materiales y financieros, control activo fijo y bienes muebles.	Jefatura de Unidad	12 años	Analista (de la tecnoestructura)
Auxiliar de Jefatura de Unidad	Secretaria auxiliar de la jefatura de unidad.	Jefatura de Unidad	7 años	Personal de apoyo
Trabajadora Social	Auxiliar encargada de practicar los estudios socioeconómicos a los peticionarios y víctimas.	Subdirección de Orientación	16 años (diferentes áreas de Fiscalía General)	Personal de apoyo
Encargado de Despacho de la Subdirección de Auxilio a Víctimas y	Administrativas, supervisión de casos, informes de los diversos grupos de mujeres, asistencia a reuniones interinstitucionales, planeación de acciones.	Subdirección de Auxilio a Víctimas y Prevención del delito	11 meses	Directivo Intermedio

Prevención del delito				
Perito en Psicología Matutino	Responsable de proporcionar la atención psicológica y acompañamiento a víctimas de delito. Elaboración de informes clínicos.	Subdirección de Auxilio a Víctimas y Prevención del delito	4 años	Operarios (Núcleo Operativo)
Perito en Psicología Vespertino	Responsable de proporcionar la atención psicológica y acompañamiento a víctimas de delito. Elaboración de informes clínicos.	Subdirección de Auxilio a Víctimas y Prevención del delito	10 años	Operarios (Núcleo Operativo)
Auxiliar de la subdirección de Auxilio a Víctimas	Secretaria de la subdirección de prevención y auxilio a víctimas.	Subdirección de Auxilio a Víctimas y Prevención del delito	3 años	Personal de apoyo
Auxiliar recepcionista de peticionarios	Auxiliar en el registro de peticionarios de primera vez.	Subdirección de Orientación	10 años (diferentes áreas de la Fiscalía General)	Personal de apoyo

Fuente: Adaptación del Manual de Organización y de los datos arrojados por las entrevistas. La descripción de las funciones formales fue retomada del Manual de Organización de la FAIV. No se incluye la entrevista a la ex subdirectora pues, como ya mencionamos, en ese momento no desempeñaba ningún cargo en la FAIV.

2.8. Confidencialidad de los actores

Los datos personales de cada servidor público que participó en este estudio a través de entrevistas o pláticas informales, han sido omitidos para salvaguardar su anonimato. Por otro lado, firmamos una carta de confidencialidad³⁷ dirigida a las autoridades de la organización en la que me comprometíamos a cumplir las siguientes condiciones:

³⁷ La carta está fechada el 18 de Mayo de 2016.

- a) No divulgar verbalmente o por escrito, directa o indirectamente, a terceras personas o instituciones, la identidad de los servidores públicos participantes en dicha investigación.
- b) Otorgar el formato de consentimiento informado cuando sea necesario.
- c) No explotar ni aprovechar la información obtenida en beneficios de los intereses personales y/o políticos de la investigadora o de terceras personas.
- d) No permitir el uso, por parte de terceros ajenos a la investigación, de las fuentes de información adquiridas durante la investigación.
- e) No mostrar o sacar de la organización documentos, manuales, expedientes, escritos, bitácoras oficiales, etc., que me hayan sido proporcionadas por las autoridades.

Una vez concluida la recolección de los datos mediante la inmersión a la organización, el análisis de documentos oficiales y las entrevistas a servidores públicos, sistematizamos la información y realizamos el análisis estratégico de la FAIV propiamente dicho. Para esto retomamos los pasos metodológicos propuestos por Crozier y Friedberg, los cuales son: (Brousselle, 2004; Crozier y Friedberg, 1991).

- a) El problema
- b) Demostración de la existencia del sistema
- c) Características elementales del sistema
- d) El modelo de relaciones de poder subyacente a estas características
- e) El principio de regulación del sistema
- f) Funcionamiento del sistema

El propósito de este capítulo fue definir el diseño y la estrategia metodológica que seguimos para tratar de explicar cuáles son los principales mecanismos que

regulan el funcionamiento de la FAIV, no en términos deterministas ni normativos-legales sino de poder, interdependencia, juego e incertidumbre.

En este capítulo expusimos el objetivo general, las preguntas de investigación y la hipótesis de trabajo que guiaron el desarrollo de este trabajo; los criterios metodológicos aplicados para dotar de confiabilidad y transferibilidad a los datos obtenidos; y la estrategia metodológica que seguimos para observar, comprender y explicar la regulación del sistema como totalidad. Sustentamos que esta investigación se trata de un *estudio de caso simple* pues está centrada en lo que es propio y característico del funcionamiento de la FAIV.

Mencionamos que si bien el interés de esta investigación es la explicación del caso particular de la FAIV, tiene como propósito secundario proporcionar evidencia empírica para que futuras investigaciones puedan realizar estudios de casos comparativos. En el supuesto de que se desearan replicar los resultados de este estudio de caso, tanto el modelo teórico como el diseño metodológico pueden ser retomados bajo los criterios que hemos expuesto a lo largo de este capítulo (Espinosa, 2014, p. 125).

Capítulo 3. Marco Contextual. Características estructurales y atribuciones formales de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas (FAIV): Descripción de la organización objeto de estudio

En el capítulo 1 mencionamos que para el AE, la estructura formal ocupa un lugar importante pues ejerce influencia en el comportamiento de los actores al determinar, en cierta medida, no sólo el contexto de su acción sino los recursos de los que disponen. Por esto resulta necesario conocer la parte *formalizada* de la FAIV.

Este capítulo está dedicado a la descripción de las características estructurales y atribuciones formales de la FAIV que, en principio, delimitan el desenvolvimiento de las relaciones de poder entre sus miembros. Es decir, abordaremos la estructura formal de la organización pero no desde una lógica determinista-mecanicista, sino atendiendo al principio de la regulación mixta que desarrollamos en el capítulo 1.

Si bien no se trata de sobreestimar el carácter estructurante de la formalización en las organizaciones, tampoco se puede negar que es una característica más o menos fuerte e influyente en cualquier contexto de acción. Por otra parte, los trabajos de March y Simon y las investigaciones sobre la burocracia de Gouldner y Crozier, entre otros, ya se encargaron de subrayar el carácter demasiado simplista e insostenible de la dicotomía entre la estructura formal y las conductas y prácticas de los actores (Friedberg, 1993).

Para esta tesis, la importancia de las características y estructura formales de la organización radica en que su función real “no es determinar directamente los comportamientos, sino estructurar espacios de negociación y de juego entre los actores” (Friedberg, 1993, p. 288).

En la primera parte de este capítulo hacemos una introducción al contexto socio-político que enmarca la función de procuración de justicia en el estado de Morelos. Posteriormente, describimos la estructura orgánica y el marco normativo de la FGEM que rigen el funcionamiento formal de la FAIV por ser una unidad

administrativa de la primera. La última sección está dedicada a la documentación oficial sobre los procedimientos y funcionamiento de las unidades que conforman la FAIV.

3.1 El contexto socio-político y la función de procuración de justicia en el estado de Morelos

El estado de Morelos es uno de los 32 estados que conforman el territorio de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Estado de Morelos adopta como base de su división territorial y de su organización política, jurídica, hacendaria y administrativa, al Municipio libre.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el estado de Morelos representa el 0.25% del territorio nacional y ocupa el lugar 23 a nivel nacional por su número de habitantes que asciende a 1 903 811. Los niveles de urbanización y escolaridad en el estado de Morelos están apenas por encima de la media nacional, pues el 84% de su población es urbana, mientras que a nivel nacional este dato es del 78%; la escolaridad de sus habitantes es de 9.2 (poco más del tercer año de secundaria) mientras que el promedio nacional es de 9.1. Dos de cada 100 personas de 3 años y más hablan lengua indígena. Morelos ocupa el lugar 27 en la aportación al Producto Interno Bruto (PIB) nacional con un porcentaje de 1.2.³⁸

De acuerdo con el Informe de Pobreza en México 2014, realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Morelos está entre los diez estados con mayor concentración de la pobreza. Asimismo, se ubicó entre los 8 estados que aumentaron sus niveles de pobreza y pobreza extrema.³⁹ La pobreza en el estado pasó del 45.5% en 2012 al 52.3% en 2014 (por

³⁸

Disponible

en:

<http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mor/default.aspx?tema=me&e=17>

³⁹ El resto de los estados en los que se concentró la pobreza fueron: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Hidalgo, Michoacán y Zacatecas. Los estados que presentaron un aumento en pobreza y pobreza extrema fueron: Veracruz, Oaxaca, Estado de México, Sinaloa, Coahuila, Hidalgo y Baja California Sur.

encima de la media nacional que fue de 46.2 para el 2014), mientras que la pobreza extrema incrementó del 6.3% al 7.9% (por debajo del promedio nacional que fue 9.5%) (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2014).

Hasta hace poco más de una década, Cuernavaca, la capital del estado, era una ciudad afamada como lugar de descanso por su clima agradable.⁴⁰ Con importantes zonas residenciales de fin de semana, gente pudiente de la capital del país y del extranjero (principalmente estadounidenses jubilados) vacacionaban varios meses al año en la ciudad. Sin embargo a finales de 2009, elementos de la Secretaría de Marina abatieron a Arturo Beltrán Leyva⁴¹ en un “aparatoso operativo” en su departamento en Cuernavaca, lo que incrementó alarmantemente el número de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes en el estado (García, 2014).

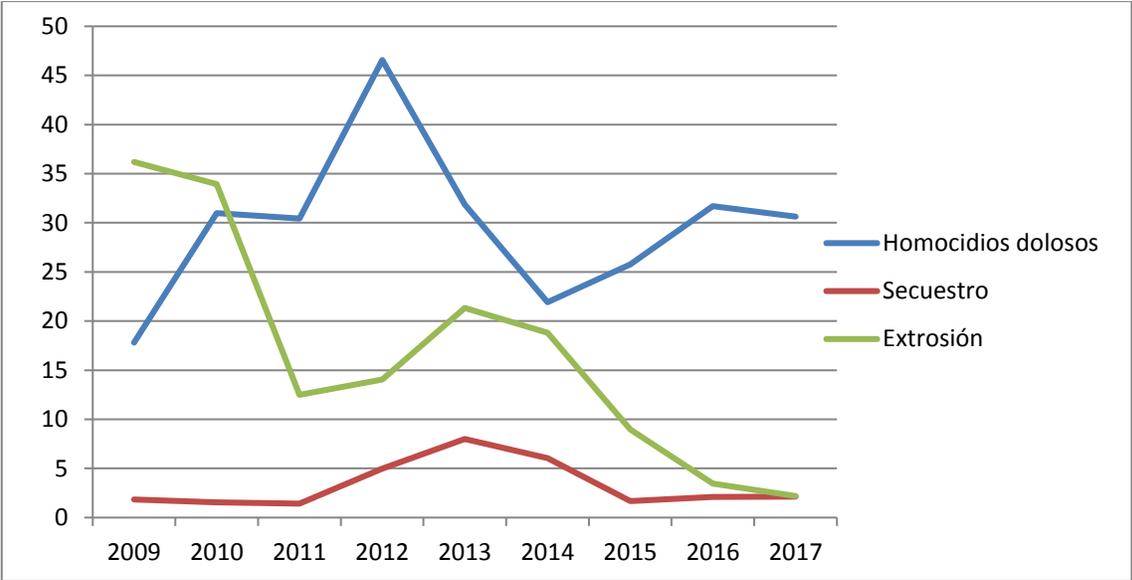
El primero de octubre de 2012, Graco Ramírez tomó protesta como el primer gobernador de izquierda (PRD) de la entidad. Ese mismo día declaró que la principal estrategia de su gobierno sería la de enfrentar el problema de la inseguridad pública y que, si pasados los primeros 18 meses de su mandato no había resultados, renunciaría a su cargo. Cumplido el plazo, una marcha de tres mil personas sirvió como recordatorio de aquella promesa. El descontento contra el gobierno de Graco ha unido a diversas instituciones como la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, la Iglesia, asociaciones de transportistas, organizaciones de la sociedad civil, comerciantes, campesinos, entre otras (García, 2014).

La Figura 1., se refiere a las tasas de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes en el estado de Morelos del 2009 al 2017. Puede apreciarse el aumento de los homicidios dolosos a partir del 2009, pero también un descenso de los principales delitos durante el gobierno de Graco Ramírez. Pero aunque las

⁴⁰ En 1803, el barón Alexander von Humboldt la describía como una región en la que “reina la primavera”; expresión que más tarde se consolidaría en la frase “Cuernavaca, la ciudad de la eterna primavera”.

⁴¹ Alias “El jefe de jefes”, fue uno de los narcotraficantes más buscados del mundo. Capo de una organización criminal dedicada al tráfico de drogas en México, conocida como el Cártel de los Beltrán-Leyva.

estadísticas le favorecen, éstas no han logrado aminorar el descontento y la percepción de inseguridad en el estado.



Fuente: Adaptado de “Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2017”, por el Centro Nacional de Información. Corte informativo al 31 de diciembre de 2017. Fecha de publicación: 20 de enero de 2018.

Según la ENVIPE 2016, Morelos ocupó el séptimo lugar con mayor percepción de inseguridad con 84.3 %, siendo que la media nacional en ese año se estimó en 72.4%. Respecto a la Tasa de Delitos por cada 100, 000 mil habitantes, el estado reportó 43 419 delitos, cifra por encima de la media nacional que alcanzó los 41 656 delitos. En la entidad, la cifra negra se ha mantenido sin cambios significativos; en 2012 se estimó en 93.0%, el 2013 en 91.7%, en 2014 en 92.7% y en 2015 en 92.6%; en este último año la cifra negra a nivel nacional se estimó en 93.7%. En cuanto a la percepción de desempeño de sus instituciones, sólo 44.8% de la población morelense mayor de 18 confía en el Ministerio Público y en la Fiscalía General estatal, porcentaje por debajo de la media nacional. Cabe mencionar que a nivel nacional, esta institución es la segunda con menor confianza ciudadana (49.9% de la población tiene mucha o algo de confianza en el Ministerio Público y las Procuradurías o Fiscalías estatales), sólo después de la Policía de Tránsito.

La ineficiencia, mala imagen y falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones de justicia del estado, fueron los argumentos centrales del Programa de Procuración de Justicia del Estado de Morelos (PPJEM) 2013-2018, así como la justificación para crear la nueva Fiscalía General de Justicia que sustituyó a la Procuraduría del estado. El PPJEM 2013-2018 señala que el enorme rezago y la desorganización de la institución provocaron la ineficiencia y la crisis estructural, organizacional, funcional, operativa y de mala imagen de la Procuraduría, lo que obligó a una *reingeniería institucional* (pp. 3-8). La nueva figura institucional tendría como objetivos cambiar radicalmente su organización, la forma en que utiliza sus recursos y mejorar los servicios que presta. Es decir, el cambio no sólo sería de denominación, “sino de misión y visión institucional para afrontar los retos que han surgido de la implementación del nuevo sistema de justicia penal” (PPJEM, 2013-2018, p. 3).

El 19 de marzo de 2014 se publicó en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el dictamen por el que se creaba la Fiscalía General del Estado de Morelos. Entre los cambios más relevantes se encuentra el de otorgarle como tarea principal la de realizar las funciones del Ministerio Público, es decir, la de investigar y acusar conforme al sistema Penal Acusatorio a los presuntos responsables de haber cometido un delito. Para esto, dispone de Fiscalías Regionales y Especializadas del Ministerio Público, Policías Ministeriales Investigadores y Servicios Periciales, que en conjunto coordinan la investigación y en su caso la persecución del delito. Otro cambio importante es que se le dota de autonomía técnica, de gestión, y de ejercicio y aplicación del Gasto Público que le asigne el Congreso del Estado en el Presupuesto Anual correspondiente (Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos [LOFGEM], p. 14).

Pero también hay aspectos que se mantuvieron sin cambios; al igual que la antigua Procuraduría, la recién creada Fiscalía General permanece como una dependencia adscrita al Poder Ejecutivo del Estado. Más adelante profundizaremos en este aspecto.

A continuación describiremos la estructura orgánica y el marco normativo de la FGEM que gobiernan el funcionamiento formal de la FAIV. En este sentido podemos decir que la formalización de la FGEM es parte importante del *ambiente organizacional* de la FAIV.

3.2 La estructura normativa de la Fiscalía General del Estado de Morelos. El ambiente organizacional de la Fiscalía para la Atención Integral de Víctimas.

El objetivo de esta sección es describir la estructura, organización, atribuciones y funciones formales de la FGEM como ambiente organizacional de la FAIV. Los aspectos en los que pongo mayor atención son el fundamento constitucional, definición legal, procedimiento para el nombramiento de los Titulares, estructura orgánica, lineamientos laborales o administrativos y las competencias de su personal.

3.2.1 Fundamento constitucional.

Las procuradurías y/o fiscalías generales estatales tienen su fundamento en los artículos 16, 20, 21, 102 de la CPEUM. Sus mandatos principales son la investigación y la persecución de los delitos, y la representación y atención a las víctimas de delito.

La Reforma Penal del 2008⁴² es considerada la transformación más profunda que se ha hecho en materia de justicia en los últimos cien años en México (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. 5). El escenario preocupante de la justicia mexicana obligó a las autoridades encargadas de la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, y la reinserción social, a modificar radicalmente “[...] desde su forma de pensar hasta su manera de actuar, para estar a la altura de las nuevas exigencias de la sociedad” (Secretaría de Gobernación, 2016).

⁴² La reforma modificó en total 10 artículos de la Constitución (16, 17, 18, 19, 20, 21, 73 fracción XXI y fracción XXIII, 115 fracción VII y 123 B fracción XIII), lo que condujo a 33 procesos paralelos de modificaciones legislativas que a su vez, comprendieron alrededor de 20 leyes federales y por lo menos 10 leyes por estado (CIDAC, 2016). De esta manera, quedaba establecido el nuevo proceso penal de corte acusatorio y oral en México.

Esta reforma tuvo como objetivo ampliar y hacer más expedito el acceso a la justicia, garantizando un debido proceso a los culpables y protección efectiva a la víctima conforme a derechos humanos, así como fortalecer el régimen procesal contra la delincuencia organizada (Valencia, 2009).

Entre los cambios más importantes se encuentran: quitarle al Ministerio Público (MP) el monopolio de la acción penal pues ahora la víctima tiene derecho a aportar pruebas y participar en el proceso; pasar del concepto de “auto de formal prisión” al de “auto de vinculación a proceso”; eliminar la obligación de acreditar desde esta etapa el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado; establecer que el juicio penal deberá ser oral y acusatorio, lo que obliga al desarrollo de los argumentos de manera pública y contradictoria; otorgar al MP la facultad de considerar criterios de oportunidad con la finalidad de que pueda desistir o interrumpir el ejercicio de la acción penal, y la obligación de esclarecer los hechos independientemente de a quién beneficie la verdad; otorgar la facultad de investigación a las policías siempre bajo la conducción del MP; obligar a que todos los operadores del sistema (jueces, agentes del ministerio público, policías, peritos y defensores de oficio) acrediten el proceso de selección, ingreso y promoción de un servicio profesional de carrera; entre otros (Arellano, 2012, pp. 1-2).

3.2.2 Definición legal

De acuerdo con la LOFGEM, la fiscalía es una Institución perteneciente al Poder Ejecutivo del estado, dotada de autonomía de gestión, técnica y de ejercicio y aplicación del gasto público que le asigne el Congreso del Estado.

La *autonomía de gestión*, se refiere a que la Fiscalía General goza de: a) la administración, dirección, organización, disposición, distribución y suministro de recursos humanos, materiales y financieros; b) la capacidad de decidir responsablemente sobre la adquisición de productos y servicios en los términos previstos por las disposiciones jurídicas disponibles sobre el ejercicio de sus recursos propios y su estructura administrativa; y c) la capacidad de proponer los

niveles remunerativos para el personal que la integra de conformidad con el presupuesto autorizado para ello y en términos de lo dispuesto por la legislación Federal y Estatal que resulte aplicable.

La *autonomía técnica*, tiene que ver con la facultad para expedir sus propias disposiciones normativas con excepción de aquellas legales que le competan al Gobernador, esto con el propósito de: a) regular las acciones que desarrolla en el ámbito de su competencia; b) delimitar las atribuciones que ejerce; y c) regir su actuación bajo las políticas permanentes de especialización técnica, profesionalización y rendición de cuentas, con el debido respeto a la Constitución Federal y Local, y a la Ley.

Es posible que el hecho de que la FGEM sea una institución perteneciente al Poder Ejecutivo no parezca un dato relevante, sobre todo si tomamos en cuenta que esto ha sido una realidad mexicana desde 1983, año en que se establece el carácter de dependencia de la Procuraduría General de la República respecto al Poder Ejecutivo Federal.⁴³

Sin embargo, las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994 marcaron el inicio de cierta autonomía para la Procuraduría General de la República. El cambio constitucional en el artículo 102-A le dio al procurador general un perfil diferente del de los secretarios de Estado, de tal manera que su designación era propuesta por el Ejecutivo pero ratificada por el Senado por mayoría simple. Aunque se mantenía la facultad del presidente de remover libremente al procurador (Cárdenas, 1997, pp. 278-279).

En 2014, el Presidente Enrique Peña Nieto promulgó la reforma político electoral que reavivó la tendencia de autonomía de la Procuraduría General de la República

⁴³ Ya en 1917, la Carta Magna establecía que la figura del Ministerio Público de la Federación y de sus funcionarios, serían nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal; el mismo Procurador General de la República tenía el carácter de consejero jurídico del Gobierno. El 30 de diciembre de 1974 se reconoció la existencia de la Procuraduría General de la República mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Orgánica que la regiría. Recuperado de: <http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/Paginas/Historia.aspx>

y que se ha extendido a la mayoría de las procuradurías estatales.⁴⁴ El 10 de febrero de 2014, el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto por el que se introducen modificaciones político-electorales de carácter constitucional, entre las cuales se contempla que:

En un plazo máximo de dos años después de aprobada la Reforma en cuestión, la Procuraduría General de la República se convertirá en Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonios propios. Contará con dos fiscalías especializadas: una en delitos electorales y otra en combate a la corrupción. Su titular será nombrado por dos terceras partes del Senado y podrá ser removido por el presidente, con el aval de la mayoría calificada de la Cámara alta (Boletín No. 64. 4 de agosto de 2014).

La designación del titular de la Fiscalía General de la República sería entonces asumida de manera conjunta por el Ejecutivo Federal y el Senado de la República.⁴⁵ Asimismo, se contempló que el cargo de Fiscal durara 9 años, es decir, que fuera transexenal con el fin de asegurar la independencia del Titular y la

⁴⁴ Esta tendencia se puede entender como un intento por aumentar la legitimidad y las posibilidades de supervivencia, “independientemente de la eficacia inmediata de las prácticas y procedimientos adquiridos” (Meyer y Rowan, 1977, p. 340). Sobre este hecho cabe mencionar el relato de una auxiliar administrativa de la FAIV que se obtuvo durante el trabajo de campo: La auxiliar contó que poco antes de que la Procuraduría del estado de Morelos cambiara su denominación a *Fiscalía*, realizó un viaje a la ciudad de Guadalajara, Jalisco, para visitar a su hermano. Estando allá se dio cuenta de que la Procuraduría de ese estado había cambiado su nombre al de *Fiscalía*, y le aseguró a su hermano; “mira, te apuesto a que allá (Morelos) no tardamos en llamarnos también <<Fiscalía>>” (Auxiliar de Asesoría Jurídica, Diario de campo; 12 de Julio de 2016).

⁴⁵ El procedimiento de designación del Fiscal General de la República es el siguiente:

a) A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado tendrá un plazo de 20 días para integrar una lista que contenga al menos 10 candidatos, aprobada por las dos terceras partes de sus miembros presentes, la cual se enviará al Ejecutivo Federal; b) Dentro de los 10 días siguientes a la recepción de la lista, el Ejecutivo Federal formulará una terna de entre los candidatos propuestos y la someterá a consideración del Senado; c) En caso de que el Ejecutivo Federal no reciba la lista en el plazo estipulado, enviará libremente una terna al Senado y designará provisionalmente al Fiscal General; d) Si el Ejecutivo no enviara la terna, el Senado tendría 10 días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que hubiese elaborado; e) Si el Senado no efectuara el nombramiento del Fiscal en el plazo establecido, el Ejecutivo Federal lo realizará de entre los candidatos que integren la lista o la terna respectiva. La remoción del Fiscal General sólo podrá ser determinada por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. Dicha remoción podrá ser objetada por el voto de las dos terceras partes del Senado dentro de un plazo de 10 días hábiles (Reforma Política-Electoral, 2008).

continuidad de las políticas públicas que instrumente. Estas modificaciones tendrían como fin “construir un órgano constitucional moderno, autónomo e independiente, el cual coadyuve a vigorizar y fortalecer el sistema de procuración de justicia federal” (Gaceta Parlamentaria. 23 de septiembre de 2014).

La pregunta de fondo en estas reestructuraciones es cómo lograr que los servidores públicos que ejercen la función⁴⁶ de administrar y procurar justicia, posean la capacidad técnica necesaria y el compromiso con la tarea que se les ha encomendado y no con intereses políticos (Carpizo, 2008).⁴⁷

En el estado de Morelos el cambio de *Procuraduría* a *Fiscalía* no contempló modificaciones al procedimiento para designar al Fiscal General;⁴⁸ de tal manera que se tiene una fiscalía autónoma en términos de gestión y de técnica, pero dependiente aún del Titular del Poder Ejecutivo⁴⁹. De hecho, el motivo descrito en la LOFGEM del por qué cambia el término de *Procurador* a *Fiscal* pero no la esencia de su función pública, lo que tendría que ver con su autonomía, es confuso. He aquí el párrafo:

Tomando en cuenta que el término de Procurador General de Justicia tradicional, se abandona para adoptar la denominación de Fiscalía General

⁴⁶ Desde 2017, los colectivos #VamosPorMás y #FiscalíaQueSirva, han denunciado que de no reformar el artículo 102 de la Constitución será imposible crear una Fiscalía General con independencia y fuerza suficiente para abatir la impunidad, la corrupción y la inseguridad; que tenga la capacidad de investigar y perseguir y que esté libre de la influencia de los políticos y los poderosos; que su titular sea una persona competente y no un aliado político del gobierno en turno, y que su personal esté debidamente formado y capacitado (Mensaje de los colectivos #VamosPorMás y #FiscalíaQueSirva, 2018).

⁴⁷ Por ejemplo, Carolina Espinosa Luna, en su tesis doctoral sobre la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2014), menciona que de acuerdo con los principios normativos establecidos por Naciones Unidas, los *Ombudsmen* deben ser independientes del poder ejecutivo a fin de desempeñar efectivamente su mandato formal y de garantizar que sus decisiones y resoluciones no estarán sujetas al control de los gobernantes en turno. De acuerdo con las Naciones Unidas el término *autonomía* se refiere al “atributo que sostiene de manera más evidente la legitimidad y credibilidad de una institucional nacional [de derechos humanos], y de ahí, su eficacia” (CIEDH/OACNUDH como se citó en Espinosa, 2014, p. 135).

⁴⁸ Cabe señalar que el actual Fiscal General del estado es sobrino del gobernador Graco Ramírez. Por otro lado, la Titular de la FAIV formó parte de la terna que mandó cuando el ex titular de la Fiscalía renunció a su cargo (Miranda, 06 de noviembre de 2011).

⁴⁹ La Comisión Dictaminadora avaló la propuesta de conservar el procedimiento de designación del Titular bajo la justificación de que en él interactúan los Poderes Legislativo y Ejecutivo. La Comisión sostuvo que de este modo, y dado que la remoción del Titular actúa por iniciativa del Ejecutivo, es posible garantizar la permanencia de éste a partir de una relación coordinada entre ambos poderes (Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, 19 Marzo de 2014. p. 27).

del Estado, tal motivo es porque tanto el término “Fiscal” como el de Ministerio Público, se han utilizado y se utilizan en la tradición jurídica en México, por lo que el cambio de nomenclatura en nada afecta la esencia de la función pública y sí al contrario contribuye a precisar sus atribuciones más racionales y reorganizadas (LOFGEM, p.13).

En síntesis, al adoptar la denominación de “Fiscalía”, la institución de procuración de justicia del estado respondió a las demandas provenientes principalmente de la reforma de 2008 en materia de justicia penal. Sin embargo, los cambios realizados⁵⁰ no han alcanzado para que el estado de Morelos consolide una fiscalía autónoma, siendo más bien un caso de autonomía relativa (CIDAC, 2016, pp. 62-64). Esto es un claro ejemplo de cómo la *formalización*, en este caso la reforma, puede *adoptarse y adaptarse* de tal manera que las *reglas del juego* del funcionamiento cotidiano de la fiscalía estatal no cambien y sigan beneficiando los intereses de determinados actores.

3.2.3 Estructura Orgánica

El artículo 19 de la LOFGEM establece que la Fiscalía General está a cargo de un Fiscal General, quien es el Titular de la Institución del Ministerio Público y que ejerce la autoridad jerárquica sobre todo el personal, con excepción del Fiscal Especializado en la Investigación de Hechos de Corrupción.⁵¹ El artículo 20 determina que el Fiscal General posee la autoridad para emitir acuerdos, circulares, instructivos, protocolos, programas, manuales de organización y de políticas y procedimientos, y demás disposiciones que rijan la actuación de sus Unidades Administrativas.

⁵⁰ Otros cambios realizados que responden a exigencias tanto nacionales como internacionales han sido la creación de los centros de Justicia Alternativa, de Justicia para las Mujeres, y de Justicia Adolescente. Por ejemplo, el Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia penal de las Naciones Unidas, establece la necesidad de medir la eficacia de las fiscalías de los Estados para responder a los casos de violencia doméstica; la existencia de servicios y apoyo brindados a las víctimas de grupos vulnerables; la disposición de una unidad independiente que se ocupe de los menores delincuentes, etc. (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2010, pp. 5-31).

⁵¹ La LOFGEM contempla entre sus Fiscalías especializadas, al igual que el modelo federal, una encargada de la investigación de hechos de corrupción.

De acuerdo con el artículo 21, la Fiscalía General cuenta con las siguientes Unidades Administrativas para la realización de sus funciones: I. Fiscalías Regionales o Especializadas; II. Coordinación General de Órganos Auxiliares; III. Coordinación General de la Policía de Investigación Criminal; IV. Direcciones Generales; V. Unidad de Representación Social; VI. Direcciones de Área; VII. Unidades de Investigación; VIII. Unidades Especializadas de Investigación; IX. Unidad de Solución de Controversias; X. Centro de Justicia para Mujeres⁵²; XI. Visitaduría General, y XII. Las demás que resulten necesarias para su funcionamiento, de conformidad con la normativa aplicable y reglamentaria, y el presupuesto autorizado para ello.

Por su parte, el artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General (ROFGEM) establece que las Unidades Administrativas adscritas a la Oficina del Fiscal General⁵³ son:

⁵² Decreto del Fiscal por el que adscribe el Centro de Justicia para Mujeres a la Fiscalía de Auxilio a Víctimas y Representación Social (FAIV). Periódico Oficial "Tierra y Libertad". Cuernavaca, Mor., a 28 de Octubre de 2015. Número 5338.

⁵³ Hay un problema de claridad y correspondencia entre lo postulado por el artículo 21 de la LOFGEM y el artículo 12 del ROFGEM: Entre las Unidades Administrativas de la Fiscalía General no aparece explícitamente la *Oficina del Fiscal General*, a la cual hace referencia el artículo 12 de la ROFGEM. Por otro lado, algunas de las Unidades Administrativas que, de acuerdo con el artículo 12, están adscritas a dicha Oficina, sí aparecen en el artículo 21, como por ejemplo, las Fiscalías Regionales y Especializadas y la Coordinación General de Órganos Auxiliares. Es decir, no queda claro dónde se ubica estructural y orgánicamente la Oficina del Fiscal General.

Figura 2. Unidades Administrativas adscritas a la Oficina del Fiscal General



Fuente: Adaptación del artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General (ROFGEM)

El artículo 37 de la LOFGEM, dicta que la Unidad Administrativa denominada Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas, tiene como objetivo;

[...] garantizar el goce y ejercicio de los derechos de las víctimas y ofendidos, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la implementación de políticas y estrategias para la efectiva protección de la víctima, a fin de proporcionar asesoría jurídica,

atención médica, psicológica, orientación social y demás beneficios que disponga la normativa en la materia (LOFGEM, artículo 37).

3.2.4. Nombramiento del (los) Titular(es).

Uno de los aspectos centrales a considerar cuando se analiza la formalización de una organización es, lógicamente, el poder de tipo formal (Mintzberg, 1992, p. 143). Es por ello que esta sección está dedicada a la descripción de los procesos de designación del Titular de la Fiscalía General y de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas, así como de sus atribuciones y funciones.

Dado que la Fiscalía General es una institución integrada al Poder Ejecutivo del estado, es facultad del Gobernador presentar al Congreso la terna de ciudadanos de entre quienes se designe al Fiscal, y en su caso, solicitar a la Legislatura la remoción del mismo exponiendo los motivos o razones para ello (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos [CPELSM], artículo 70).

Por su parte, el artículo 79-B de la CPELSM sostiene que el Fiscal General es el jefe de la Institución del Ministerio Público, por lo que puede nombrar y remover libremente a los agentes del Ministerio Público de su Dependencia. Para el cumplimiento de sus funciones el Fiscal General cuenta con Fiscales Regionales y Especializados que serán nombrados y removidos por el primero, con excepción del Fiscal Especializado para la Investigación de Hechos de Corrupción.⁵⁴

Los Fiscales Regionales y Especializados, al tener bajo su mando a Agentes del Ministerio Público o de la Policía de Investigación Criminal o Peritos, no forman parte del Servicio de Carrera y son considerados personal de confianza, por lo cual los efectos de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento conforme a las disposiciones jurídicas (LOFEGM, artículo. 9).

⁵⁴ Conforme a lo previsto por los artículos 79-B y 40 en su fracción XXXVII y LIII de la CPELSM, la Fiscalía para la investigación de Hechos de Corrupción gozará de la misma autonomía que la Fiscalía General, incluso respecto de esta última, a fin de salvaguardar toda imparcialidad en el desempeño de sus actividades, de conformidad con las disposiciones presupuestales asignadas para ello. El proceso de designación y permanencia en el cargo de dicho Fiscal es el mismo que el del Fiscal General, es decir, el Congreso designa al Fiscal de entre la terna de ciudadanos que someta a su consideración el Ejecutivo del Estado (LOFEM, art. 13 BIS).

3.2.5. Atribuciones y funciones formales del (los) Titular(es) de la(s) Fiscalía(s)

El Fiscal General y la Fiscal Especializada en Apoyo a Víctimas y Representación Social⁵⁵ ostentan la autoridad formal sobre las actividades de la organización. El reglamento concentra todo el poder formal que la ley les concede para asegurarse la obediencia del resto de los actores y determinar la administración de la organización (Mintzberg, 1992, pp. 144-151). A continuación haremos énfasis en aquellas atribuciones y funciones de ambos Titulares que estén directamente relacionadas con el funcionamiento oficial de la FAIV.

El artículo 31 de la LOFGEM contempla entre las atribuciones del Fiscal General:

- I. Dirigir, organizar, administrar, controlar y supervisar el funcionamiento de la Fiscalía General;
- II. Establecer las medidas necesarias para consolidar la autonomía técnica y de gestión de la Fiscalía General;
- III. Coadyuvar en la implementación, seguimiento, ejecución y evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA);
- IV. Determinar los cambios de adscripción del personal de la Fiscalía General, de acuerdo con las necesidades del servicio, conforme a la normativa aplicable lo permita;
- V. Administrar, de manera racional, eficiente y eficaz, los recursos materiales, financieros y humanos de la Fiscalía General destinados al cumplimiento de sus fines;
- VI. Proponer al Gobernador los proyectos o modificaciones a las Leyes, Reglamentos y Decretos de los ordenamientos normativos relacionados con los fines de la Fiscalía General;
- VII. Celebrar Convenios y Acuerdos con la Federación, las Entidades Federativas, las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, los Ayuntamientos, así como con las entidades privadas, docentes, académicas y de investigación, para la consecución de los fines de la Fiscalía General.

⁵⁵ A partir de aquí, nos referiremos a la titular de la FAIV como “la fiscal” y al Fiscal General como “el fiscal”.

Asimismo, el Fiscal General tiene la facultad de emitir los acuerdos, circulares, instructivos, protocolos, programas, manuales de organización y de políticas y procedimientos, y demás disposiciones que rijan la actuación de las Unidades Administrativas que integran la Fiscalía General, así como de establecer, por un lado, las Unidades Administrativas⁵⁶ u Operativas previstas en el Reglamento, y por otro, las Unidades de Investigación para la persecución de delitos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten de acuerdo a las necesidades del servicio (LOFGEM, artículos 20 y 23).

Por su parte, las Fiscalías Regionales y Especializadas tendrán adscritas, para el cumplimiento de sus funciones, las Unidades Administrativas y las Unidades de Investigación que sean necesarias, las cuales estarán integradas por Agentes del Ministerio Público y de la Policía de Investigación Criminal y Peritos.

Los Titulares de las Fiscalías Especializadas y Regionales tienen entre sus atribuciones:

- I. Atender el despacho de los asuntos de su competencia y de las Unidades Administrativas a su cargo;
- II. Desempeñar las funciones, comisiones o atribuciones delegables que el Fiscal General instruya;
- III. Someter a la aprobación del Fiscal General estudios, proyectos o programas en los que participe por su competencia y la de las unidades a su cargo, así como proponer aquellos lineamientos normativos de coordinación y de operación de dicha unidades;
- IV. Velar por el correcto funcionamiento y coordinación de las actividades de las unidades que le estén adscritas, así como su vigilancia y evaluación;
- V. Participar en la elaboración del anteproyecto de presupuesto de las unidades a su cargo;

⁵⁶ El Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015, reporta que la Fiscalía de Morelos cuenta con 14 Unidades Administrativas.

- VI. Proponer al Fiscal General, la delegación de las atribuciones que estimen necesarias en el personal subalterno;
- VII. Propiciar la comunicación con los titulares de las Unidades Administrativas de su adscripción y resolver los asuntos que sean competencia de los mismos;
- VIII. Rendir informes al Fiscal General del cumplimiento de sus funciones, así como de asuntos que correspondan a las unidades a su cargo;

Dichas atribuciones muestran una marcada influencia formal del fiscal sobre los fiscales regionales y especializados. El caso de la FAIV no es la excepción y algunas de las atribuciones de su Titular lo demuestran:

- II. Planear, programar, organizar, coordinar, y evaluar las actividades de la fiscalía Especializada, de conformidad con los lineamientos que determine el Fiscal General;
- III. Coordinar el funcionamiento administrativo de la Fiscalía y promover medidas para el desempeño adecuado del personal y la utilización racional del presupuesto que se le asigne;
- IV. Proponer al Fiscal General la elaboración de acuerdos, circulares y demás instrumentos jurídicos;
- V. Coadyuvar con el Fiscal General en la planeación, organización y realización de las acciones tendientes a cumplir la función constitucional legalmente asignada a la Fiscalía General;
- VI. Informar al Fiscal General de las actividades que realice, derivado de las carpetas de investigación de su competencia;
- VII. Implementar mecanismos de abatimiento al rezago de las averiguaciones previas y carpetas de investigación de su competencia;
- VIII. Elaborar los proyectos de sus respectivos Manuales Administrativos, para la aprobación del Fiscal General;
- IX. Proponer al Fiscal General las unidades de investigación del Ministerio Público necesarias para atender los asuntos de su competencia;

- X. Someter a la autorización del Fiscal General los cambios de estructura, adscripción y movimientos del personal a su cargo.

Capítulo 4. El estudio de caso. El Sistema de Acción Concreto de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas.

Con este capítulo buscamos describir y analizar las relaciones de interdependencia más importantes y los juegos organizacionales que configuran el sistema, para finalmente comprender y explicar la regulación del sistema como un todo. A continuación describo a detalle las relaciones de interdependencia más importantes para cada uno de los actores entrevistados, y los juegos organizacionales a los que dan lugar. En el último apartado realizo el análisis estratégico de la FAIV propiamente dicho. Lo que buscaba era comprobar la existencia del SAC de la FAIV a través de las características primordiales y sistemáticas del conjunto.

4.1 Antecedentes de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas

La lógica de operación del SJPA exige la existencia de mecanismos más eficaces para garantizar los derechos de las víctimas. Las víctimas u ofendidos del delito son los usuarios naturales de las instituciones de procuración de justicia y deben contar con servicios y personal especializado para su atención integral (CIDAC, 2016, p. 79; Valencia, 2009).

La reforma constitucional de 2008 y la Ley General de Víctimas (LGV) publicada el 9 de enero de 2013, establecen entre los derechos de las víctimas el de ser asesoradas y representadas por un asesor jurídico a lo largo de la investigación y el proceso penal, así como de contar con el personal de auxilio necesario para su atención integral.

El artículo 20 apartado C de la CPEUM estipula entre los derechos de la víctima: recibir asesoría jurídica; coadyuvar con el Ministerio Público (MP) 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 MP deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso.

Para octubre de 2016, trece procuradurías o fiscalías generales estatales incluían en sus organigramas *dependencias, unidades o fiscalías especializadas* en la atención y representación jurídica de las víctimas, teniendo como función principal la de vigilar y hacer ejercer los derechos de las víctimas y ofendidos en cuestiones de atención, orientación, protección y representación, con respeto de los derechos humanos. A la misma fecha, dieciséis entidades federativas contaban con una Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas en las que se proporciona asesoría jurídica. En los casos de Morelos, Tabasco y Yucatán, a pesar de contar con dicha comisión, la asesoría jurídica de víctimas se proporciona por conducto de la dependencia perteneciente a la Fiscalía o Procuraduría (CIDAC, 2016, p. 79).

En el caso particular de Morelos, el 31 de diciembre de 1999 la antigua Procuraduría General de Justicia, a partir de una reestructuración realizada por el Gobernador en turno, fusionó la Dirección de Orientación Ciudadana y la Dirección de Prevención y Auxilio a Víctimas para crear la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas (DASyAV), la cual quedaba como una unidad administrativa adscrita a la Coordinación General de Servicios Periciales y Atención a Víctimas.

En 2014, tras el cambio de *Procuraduría* a *Fiscalía* General del Estado, la DASyAV se transformó en Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas. Sin embargo, los cambios realizados en ellos fueron mínimos y superficiales pues no alteraron ni la estructura, ni los procedimientos, ni el funcionamiento oficial de la organización, como exigiría el rediseño de los modelos institucionales y organizacionales.⁵⁷

El Manual de Organización establece como funciones principales de la Titular de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas las siguientes:

⁵⁷ Por ejemplo, la misión organizacional no presenta ningún cambio salvo el del nombre, que pasó de Dirección General a Fiscalía Especializada. Al mes de octubre de 2016, las versiones finales de los manuales de Organización y Políticas y Procedimientos de la FAIV (con fecha de autorización técnica del 12 de diciembre de 2015) no habían sido avaladas y aprobadas por el Departamento de Desarrollo Institucional de la Secretaría de Administración del Estado. Así, aunque el proceso seguía en trámite, las autoridades de la FAIV nos facilitaron el acceso a dichas versiones.

- I. Vigilar que se brinde a las víctimas u ofendidos del delito la asesoría jurídica que requieran;
- II. Garantizar que se otorgue la representación, asesoría jurídica y patrocinio judicial gratuito a las víctimas del delito;
- III. Garantizar que se brinde a la víctima una explicación respecto del procedimiento de investigación que realiza el Ministerio Público;
- IV. Solicitar que se proporcione a las víctimas u ofendidos del delito la ayuda médica y psicológica urgente que requiera;
- V. Brindar el apoyo jurídico a la víctima para que presente su denuncia o querrela;
- VI. Garantizar y supervisar que los asesores jurídicos coadyuven con el Ministerio Público, en representación de la víctima u ofendido; Implementar acciones de apoyo a las víctimas;
- VII. Determinar las acciones coordinadas para el auxilio y tratamiento de personas con problemas de farmacodependencia o alcoholismo;
- VIII. Promover de manera coordinada con la Comisión de Atención y Reparación a Víctimas del Estado de Morelos acciones de apoyo para las víctimas de delito, en coordinación con las diferentes Secretarías, Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo Estatal.

Sobre este conjunto de funciones, hay que notar que el aspecto jurídico de la atención a víctimas aparece como la actividad más relevante de la FAIV. Esto es importante pues en principio, establece que los actores encargados de la asesoría legal tendrían mayor capacidad de negociar su participación dentro de la organización debido a que controlan la *incertidumbre* más importante. En otras palabras, esta formalización de funciones les abriría a los asesores jurídicos mayores espacios que aprovechar en su beneficio.

4.2 Organigrama, cargos, funciones y procedimientos de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas.

El organigrama y los reglamentos internos de una organización restringen la libertad de acción de los individuos y grupos que la conforman, pues condicionan

la orientación y el contenido de sus estrategias en las relaciones de interdependencia. De hecho, estas limitaciones estructurales en torno al organigrama y a las reglas oficiales son las que generan las propias fuentes de poder de la organización (Crozier y Friedberg, 1990, p. 69). En este apartado describiremos el organigrama, los cargos, las funciones y los procedimientos de atención de la FAIV, que en el siguiente capítulo se retomarán a la luz del análisis de la acción organizada o la interacción “no estructurada” entre los miembros.

Ya que al momento de realizar el trabajo de campo, sólo estaban disponibles las versiones con autorización técnica, pero no avaladas, de los manuales de Organización y Políticas y Procedimientos de la FAIV, se tomaron éstas como base para describir el organigrama, los cargos, las funciones y los procedimientos oficiales de atención. La revisión de estos elementos es importante para los objetivos de esta tesis pues se refieren a las actividades cotidianas que realiza cada uno de sus miembros y por lo tanto a los espacios de colaboración, negociación y conflicto entre ellos.

4.3 Composición interna, Procedimientos y Actores.

A continuación presentamos el organigrama de la FAIV (Figura 3). Nuevamente, ubicamos a los agentes internos de la FAIV en términos mintzbergianos para facilitar su comprensión.

Figura 3. Organigrama



Fuente: Adaptación de la versión preliminar del Manual de Organización y de la entrevista realizada a la responsable de la Unidad de Jefatura (departamento encargado de elaborar los Manuales de Organización, Políticas y procedimientos y organigrama) de la FAIV. Hay que anotar que la unidad de Jefatura pertenece directamente al despacho de la Fiscal Especializada, es decir, no está al nivel de una subdirección. Lógicamente, en cada nivel se encuentra el personal administrativo auxiliar (Personal de apoyo en la estructura mintzbergiana) de cada área. No consideramos al Centro de Justicia para la Mujer (CJM) pues, aunque está adscrito a la FAIV, su creación era muy reciente al momento de hacer esta investigación y su organización aún no estaba consolidada.

En la siguiente tabla se describen los cargos que conforman dicho organigrama y funciones principales.

Tabla 3.

	Cargo	Funciones
1	Fiscal de apoyo a víctimas y representación social	Organizar, planear, dirigir, controlar y evaluar las atribuciones encomendadas a la dirección general, así como acordar con el superior jerárquico los asuntos de la dirección, coordinar con las diferentes unidades administrativas de la institución las actividades que se requieran, desempeñar las funciones y comisiones que encomiende el superior jerárquico e informar de las mismas, así como proponer al superior jerárquico los proyectos para el mejoramiento de las atribuciones que tiene conferidas la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas. Coordinar con las áreas de la fiscalía en cuanto a las incidencias en general del personal de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas, promover la capacitación y adiestramiento
2	Subdirector de orientación	Responsable de la supervisión y asistencia jurídica a los peticionarios, dirigir al personal adscrito, supervisar los diferentes módulos en el estado y entregar los informes que solicite la superioridad.
3	Subdirectora de prevención y auxilio a víctimas	Funciones administrativas, supervisión de casos, asistencia a reuniones interinstitucionales, planeación de acciones.
4	Jefe de unidad	Responsable de los recursos humanos, materiales y financieros, control

		activo fijo y bienes muebles.
5	Jefe de módulo	Responsable de los informes y estadísticas de la FAIV.
6	Agente del Ministerio Público	Asesor jurídico en materia familiar; coordinador de los asuntos de extinción de dominio
7	Auxiliar de Agente del Ministerio Público	Auxiliar del titular en materia civil y familiar y del responsable de los asuntos especiales de la subdirección de orientación
8	Asesor jurídico	Asesor jurídico responsable de los asuntos especiales de la FAIV; de la Subdirección de Orientación; de los Juzgados.
9	Auxiliar jurídico	Auxiliar jurídico del módulo de asesoría social
10	Defensor de oficio	Asesor jurídico responsable del módulo: Auxiliar de la subdirectora de orientación y asuntos especiales de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas.
11	Perito	Asesor jurídico
12	Abogada	Asesor jurídico responsable del módulo de asesoría social de Atlacholoaya
13	Secretaria	Secretaria auxiliar de módulo; de la subdirectora de orientación
14	Secretaria de Director General	Secretaria auxiliar de la jefe de la unidad administrativa; Secretaria de la Titular de la Fiscalía
15	Trabajadora Social	Trabajadora social encargada de practicar los estudios socioeconómicos de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas.
16	Capturista "A"	Secretaria de la Subdirección de Prevención y Auxilio a víctimas
17	Mecanógrafa	Secretaria de la Subdirección de Orientación; Auxiliar jurídico; Chofer, notificador, mensajero; responsable de la correspondencia de entrada de la Fiscalía General del Estado; de la Subdirección de Orientación; Auxiliar en el registro de peticionarios.
18	Chofer "A"	Chofer notificador de la Jefatura de Unidad administrativa

19	Auxiliar Administrativo	Chofer, notificador y mensajero; Chofer de la Titular de la Fiscalía
20	Auxiliar contable	Secretaria del módulo de asesoría social
21	Auxiliar de intendencia	Encargada de la limpieza general de la FAIV.
22	Perito en psicología	Responsable de proporcionar la atención psicológica a niñas y niños víctimas de delito y acompañamiento. Elaboración de informes clínicos de la Subdirección de Prevención y Auxilio a Víctimas
23	Perito en comunicación humana	Responsable de proporcionar la atención en comunicación humana a víctimas del delito. Encargado de la presentación de teatro Guiñol y plática complementaria de prevención de abuso sexual infantil. Auxiliar en la asistencia de reuniones interinstitucionales de la Subdirección de Prevención y Auxilio a Víctimas

Fuente: Adaptación propia de la versión preliminar del Manual de Organización de la FAIV.

Por su parte, el Manual de Políticas y Procedimientos establece la interdependencia formal que guardan los distintos actores a partir de sus actividades cotidianas. La siguiente Tabla (4) indica cada uno de los procedimientos organizacionales que se siguen para brindar los servicios de apoyo psicológico y representación legal de las víctimas, y que dan lugar a la interdependencia formal. A partir de dicha tabla se puede identificar cuáles son los actores que participan en cada procedimiento; en qué consiste su tarea; con qué otros actores debe cooperar; y finalmente, quiénes son los que tienen mayor participación en las actividades más importantes de la FAIV.

Tabla 4. Procedimientos y cooperación formales

Procedimiento	Actor(es) Principal(es)	Acciones principales	Actor(es) con los que se coopera	Acciones de cooperación
Registro de Peticionarios	Auxiliares administrativos y Personal de Apoyo	-Registrar a los peticionarios (área de Representación Social) -Registrar a los peticionarios (Área de Auxilio a Víctimas)	Titular de la Fiscalía y/o Subdirector de Orientación	Autorización del libro de gobierno para el registro de peticionarios/as
Asesoría Jurídica	Asesores Jurídicos	-Determinar la existencia de la comisión de un delito en agravio del peticionario, así como la viabilidad de su representación legal para canalizarlo con el Ministerio Público o Fiscal -Canalizar al área de trabajo social	Trabajadora Social o Personal de apoyo (mecnógrafa, secretaria)	Realizar el Estudio Socioeconómico
Estudio Socioeconómico	Trabajadoras Sociales o Personal de Apoyo (secretaria, mecnógrafa)	-Realizar el estudio socioeconómico (entrevistas, fotografías cuestionarios, visita de campo, exhibición de comprobantes, etc.) para determinar la veracidad	Asesores Jurídicos	Citar al peticionario para la aplicación del estudio socioeconómico e informarle sobre el resultado arrojado por éste.
			Subdirector de Orientación	Resolución de los casos en los que existen condiciones especiales

<p>Representación legal en materia Penal</p>	<p>Asesores Jurídicos</p>	<p>-Brindar la asesoría jurídica profesional en materia penal para que el peticionario presente la denuncia o querrela ante el Representante Social.</p> <p>-Solicitar a la Subdirección de Prevención y Auxilio a Víctimas la asistencia psicológica en caso de que la víctima u ofendido así lo requiera</p> <p>-Entregar a su superior jerárquico informes sobre los expedientes y asuntos que se encuentran bajo su responsabilidad.</p>	<p>Peritos Psicólogos y Subdirector de Prevención y Auxilio a Víctimas</p> <p>Subdirector de Orientación</p>	<p>Brindar la asistencia psicológica</p> <p>Requerir y supervisar los informes de expedientes</p>
<p>Patrocinio Judicial en materia Familiar, Civil y mercantil</p>	<p>Asesores Jurídicos</p>	<p>-Impulsar el procedimiento correspondiente con apoyo del peticionario, e imponer en tiempo y forma los recursos legales que procedan o desistir de los mismos con el consentimiento del peticionario</p> <p>-Entregar a su superior jerárquico informes sobre los expedientes y asuntos que se encuentren bajo su responsabilidad</p>	<p>Subdirector de Orientación</p>	<p>Requerir y supervisar los informes de expedientes.</p>

<p>Atención Psicológica y de Comunicación Humana a Víctimas del Delito</p>	<p>Peritos en Psicología y en Comunicación Humana</p>	<p>-Atender con profesionalismo y de manera inmediata a las víctimas de delito de que estén atravesando por una crisis emocional y requieran la atención urgente en las instalaciones.</p> <p>-Guardar y custodiar los expedientes clínicos de los pacientes activos, así como las altas, los cuales tendrán el carácter de confidenciales desde la primera cita.</p> <p>-Encauzar a las víctimas con el asesor jurídico correspondiente para que la represente legalmente ante el Agente del Ministerio Público.</p> <p>-Canalizar a las víctimas cuando sea necesario.</p>	<p>Subdirector de Prevención y Auxilio a Víctimas</p> <p>Asesores Jurídicos</p>	<p>Resolver casos de canalización</p> <p>Representar legalmente a la víctima ante el Agente del Ministerio Público.</p>
<p>Pláticas Preventivas de abuso sexual infantil y Teatro Guiñol</p>	<p>Peritos en Psicología y en Comunicación Humana</p>	<p>-Acudir a las instituciones (federales, estatales, municipales y privadas) que lo soliciten para impartir las pláticas preventivas de abuso sexual infantil y presentaciones de la obra de teatro guiñol.</p> <p>-Detectar posibles víctimas o afectados; orientarlos y canalizarlos</p>	<p>Subdirector de Prevención y Auxilio a Víctimas</p>	<p>Deberá nombrar a un responsable de las pláticas preventivas de abuso sexual infantil y teatro guiñol</p>

Fuente: Adaptación de la versión preliminar del Manual de Políticas y Procedimientos. Como se puede observar, los Asesores Jurídicos y el Subdirector de Orientación son los actores que poseen mayor participación formal en el funcionamiento cotidiano de la organización.

A lo largo de este capítulo describimos los espacios y la estructura formal de la FAIV que determinan en cierta medida el desarrollo de los juegos organizacionales. En el siguiente capítulo, que está dedicado al análisis del estudio de caso, veremos como esa formalización no es algo dado e inamovible, por el contrario, se convierte en un producto de la negociación, de las prácticas de los participantes, de su capacidad para participar en el juego de la cooperación y el conflicto (Friedberg, 1993; p. 286).

Pero antes de continuar describiré brevemente algunas particularidades de la creación del Centro de Justicia para la Mujer en Morelos, con el fin de ejemplificar cómo la dependencia *formalizada* de la FAIV respecto a la FGEM, tiene consecuencias concretas en su funcionamiento cotidiano.

4.3.1. Centro de justicia para las mujeres del estado de Morelos (CJM).

El 10 de agosto de 2015, la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), declaró la *Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*⁵⁸ (AVGM) en 8 municipios del estado de Morelos⁵⁹: Cuernavaca, Emiliano Zapata, Xochitepec, Temixco, Jiutepec, Cuautla, Puente de Ixtla y Yautepec.

Si bien dos años antes, el 14 de agosto de 2013, se publicó en el Diario Oficial “Tierra y Libertad” el decreto por el que se creaba el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Morelos, fue hasta el 25 de noviembre de 2015, es decir, tres meses después de emitida la AVGM, que el gobernador Graco Ramírez inauguró dicho centro (Zona Centro Noticias, 25 de noviembre de 2015).

⁵⁸ Mecanismo que se implementa en un territorio determinado cuando es declarada una situación grave de violencia contra las mujeres. La finalidad de dicho mecanismo es desplegar las acciones necesarias para garantizar a las mujeres de ese territorio una vida libre de violencia (Instituto Nacional de las Mujeres, 16 de enero de 2018).

⁵⁹ Declaratoria de Procedencia respecto a la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Morelos.

Inicialmente, la FGEM adscribió el recién creado CJM a la Coordinación General de Órganos Auxiliares. Sin embargo, más tarde se consideró que las funciones y actividades que desarrollaba la FAIV convergían de manera especial con las acciones del CJM, por lo que el 28 de octubre de 2015 se publicó en el Diario Oficial su nueva asignación a la FAIV. Al igual que en el caso de los Fiscales Especializados y Regionales, el artículo 10 de dicho decreto estipula que el Fiscal General nombrará y removerá libremente a la mujer que ocupe la Dirección del Centro.

Con dicho cambio, se ampliaron las responsabilidades de la FAIV pero no así su personal. Dado que el CJM no contó con presupuesto para la contratación de nuevo personal, se transfirieron recursos humanos adscritos a diferentes dependencias del Poder Ejecutivo para ponerlo en funcionamiento. Sin embargo, con la adscripción del centro a la FAIV, a ésta no sólo se le quitaba personal para cubrir las necesidades del centro, sino que además su Titular debía coordinar las actividades cotidianas de ambas organizaciones con el mismo número de recursos humanos, lo que evidentemente empeoró la crisis de la sobrecarga de trabajo.

4.4 La regulación mixta de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas

Una vez que hemos descrito a detalle la estructura formal de la FAIV, en este apartado expondremos algunas particularidades de la vida cotidiana organizacional, que permiten dar cuenta del tipo de regulación mixta propia de la FAIV. En el capítulo 1 mencionamos que la regulación efectiva de una organización, es el producto de la mezcla de prescripciones y procesos formales e informales, a lo que se le conoce como *regulación mixta* (Friedberg, 1993).

Como se recordará, la estructura formal jerárquica de la FAIV contempla una Titular o Fiscal como cabeza de la organización seguida por dos subdirectores; el de Orientación y el de Atención a Víctimas y Prevención del Delito. El primero se encarga de la coordinación de los asesores jurídicos, y el segundo de la de los psicólogos. También hay que recordar que al momento de hacer el trabajo el campo, se había nombrado a un Encargado de despacho de la subdirección de

atención a víctimas. La Jefatura de Unidad, que es parte de la Dirección, cumple con la función de administrar todos los recursos de la organización, tanto materiales como humanos. Sin embargo, en la cotidianidad de la FAIV aparece una segunda estructura jerárquica diferente a la formal.

En primer lugar, es evidente que la Fiscal comparte la capacidad de mando y de decisión con el Subdirector de Orientación, mientras que la Jefa de Unidad ostenta una especie de tercer lugar, o en palabras de una auxiliar administrativa; “cuando no está la jefa (fiscal), cualquier situación o duda hay que resolverla con el Lic. (Subdirector de orientación) y si él tampoco está, hay que verlo con la administradora (Jefatura de Unidad)”. Es muy frecuente ver a la fiscal en la oficina del subdirector y viceversa, resolviendo situaciones y tomando decisiones en conjunto; por el contrario, es muy raro que la fiscal y el encargado de despacho de la subdirección de víctimas mantengan reuniones con este fin. Con excepción de los psicólogos, el resto de los miembros reconocen al subdirector de orientación como el segundo al mando.

Es posible que el hecho de que se trate de un “encargado de despacho”, es decir que no ostenta la titularidad, influya en su poca capacidad para incidir dentro de la organización, pues a diferencia de éste, la que anteriormente fungía como subdirectora contaba con margen de acción mucho más amplio. Al parecer ella fue comisionada a otra área de la FGEM “por caprichos de personas que llegan a un puesto alto que en su vida han tenido, y lo joden todo [...] porque querían joder a la Directora (antes de que cambiara el nombre a Fiscal), y ¿cómo se la iba a joder? quitándole a su gente. Dejando coja a la organización.”

Lo cierto es que la actividad más importante de la organización es la asesoría jurídica, y el subdirector de orientación es el que coordina ese trabajo. Los asesores jurídicos son los que representan al peticionario (en el caso de las áreas civil, mercantil, familiar, agrario) y a la víctima (penal) frente al juez, y en ocasiones el subdirector debe intervenir directamente con los jueces. A decir de la auxiliar del subdirector, él “es un hombre muy ocupado, pero siempre hay algo; a veces los asesores tienen problemas con los jueces y él tiene que ir. Además de que hay

mucha, mucha gente”. Un servidor público mencionó que a veces debe defenderlos porque “como [...] van a diligencias y esas cosas, pues en los tribunales ven su trabajo y mandan la observación de que es pues, un mal servicio, por eso los cambian tanto (a los asesores)”.

A diferencia del trabajo que desempeñan los asesores jurídicos, el de los psicólogos no tiene ningún peso legal. Dado que su trabajo clínico no tiene el valor de un peritaje (más adelante explicaremos por qué los psicólogos de la FAIV no hacen peritajes en materia de psicología) no es posible incluirlo en la carpeta de investigación, lo que limita significativamente su capacidad de negociación y de participación al interior de la organización. A pesar de que los psicólogos avalan que su trabajo consista exclusivamente en brindar atención psicoterapéutica a las víctimas y no realizar peritajes, son conscientes de que esta situación les resta “autoridad” no solo al interior de la organización, sino en todo el sistema de justicia. Un psicólogo se refirió sobre el caso de una joven víctima de abuso sexual. Él atiende a la mamá y otra psicóloga a la joven; “El caso es que los dictámenes psicológicos que realizaron los peritos de arriba (el sector localizado en las instalaciones de la FGEM) no concluyen daño psicológico. Nosotros hemos hablado con la Lic. (fiscal) para ver si podemos emitir algún tipo de dictamen o algo donde podamos exponer nuestro punto de vista como terapeutas, es decir, nuestro trabajo clínico nos da “autoridad” para sostener que sí hay daño. Pero no nos ha resuelto nada”.

El encargado de despacho constantemente se veía obligado a “defender” tanto su posición como el reconocimiento del trabajo que se realiza en el área: “Bueno, al rato les informo bien. Es que sólo suben (la Jefa de Unidad) a decir que empaquemos pero no dicen nada más. Y también a ver si no nos dan “cran” con los cubículos”. Incluso en ocasiones busca hacer valer la igualdad de condiciones formales-jerárquicas respecto al subdirector de orientación, pero sin lograrlo del todo. Finalmente, el trabajo de los asesores jurídicos y del subdirector de orientación tiene mayor peso e importancia para el funcionamiento de la organización, incluso se podría decir que su labor es la razón de ser de la FAIV.

Por otro lado, el subdirector de orientación trata de hacer valer su autoridad con los psicólogos pero con poco éxito también. Por ejemplo, en una ocasión el subdirector de orientación buscó a uno de los psicólogos para preguntarle sobre un petionario, pero no lo encontró y le dejó el mensaje con una psicóloga compañera; “Te anda buscando el Lic. (subdirector de orientación), que quiere un informe o algo así; se me hace que ya no sabe cómo quitarse al señor (petionario) de encima, y quiere algo para justificar que su demanda no procede”. Al parecer, el psicólogo a cargo del caso no se reportó con el subdirector y el subdirector no insistió.

En otra ocasión los psicólogos se quejaron con el encargado de despacho de que el subdirector “como que quiere venir a dar órdenes aquí”. A los pocos días de este reclamo una psicóloga le comentó a otra; “ese señor, se cree con muchas atribuciones pero J. (el encargado de despacho) ya fue a decirle a la fiscal que si el lic. (subdirector) tiene algo que decirnos, que se dirija a él directamente”. Pero existen situaciones en las que los psicólogos no pueden negarse a la “orden” del subdirector, como por ejemplo, cuando éste trae la petición de un MP o de Juez para que un psicólogo se presente a la declaración de menor, o a un juicio oral en calidad de acompañante terapéutico de la víctima. Es decir, cuando la petición es “legal”, los psicólogos deben acudir.

Finalmente, los psicólogos se apoyan en la regla formal sobre la autonomía de cada subdirección respecto a la otra, y reconocen como jefes jerárquicos a la fiscal y al subdirector de Atención a Víctimas, en este caso, el encargado de despacho. Hay que decir que los desencuentros entre los psicólogos y el subdirector de orientación no llegan a ser conflictos que pongan en riesgo el “equilibrio” de la organización.

Hay que recordar que durante la realización del trabajo de campo sucedió un cambio de instalaciones. Para realizar la mudanza, la FGEM mandó a personal que apoyara con los muebles pesados como escritorios y archiveros, por lo que cada servidor público se encargó de trasladar las cosas más pequeñas que estaban a su cargo a las nuevas instalaciones. En general, la mudanza transcurrió

sin mayores problemas, no obstante lo más evidente fue el descontento de los psicólogos por el nuevo espacio que les asignaron: cuentan sólo con dos “recámaras” y ellos son 4 psicólogos. El encargado de despacho propone hacer un rol por semana para turnarse los “cubículos-recámaras” para poder atender con “privacidad” a las víctimas. Molesto asegura que algo van a tener que hacer “porque a la institución le importa un pepino que necesitemos cubículos con puertas; privacidad para los pacientes”. Hablaron con la fiscal y se resolvió dividir el “recibidor” con tabla-roca y así acondicionar dos cubículos más. Obviamente, esta medida no solucionó el problema de la privacidad pues este material no es un aislante del sonido.

Pero el aislamiento y la inconformidad no son exclusivos de los psicólogos. En general, la percepción de los miembros es que cada quién hace su trabajo sin preocuparse por el compañero de al lado, e incluso en ocasiones ese compañero puede ser visto como un enemigo.

Una auxiliar de asesor jurídico que cubría el servicio en el módulo del Sector Central, es decir, en las instalaciones de la FGEM, comentó; “Aquí en Fiscalía General nadie se toma la molestia de mandar circulares para que uno se entere de los cambios, de quién es el director de qué área, etc. Hasta que un día te llega un oficio y te das cuenta que el nombre cambió el nombre; aquí no hay colaboración, cada quién hace su trabajo y listo. El Fiscal se queda con mucha información importante y no la pasa; y en la FAIV, las decisiones las toman entre la fiscal y el subdirector de orientación”.

Por su parte, una auxiliar administrativa aseguró que “aquí a veces los compañeros que ganan más son los que se quejan de que hay mucho trabajo, pero yo digo que “de que sale, sale”. Aunque luego no es justo que uno tenga que hacer el trabajo que otros no hacen [...] Cuando fue el cambio a Fiscalía (denominación), nosotros nos enteramos de puras habladas, no nos dijeron nada, pero como seguíamos haciendo oficios con el nombre de “Dirección”, ya entonces nos mandaron un memorándum para decirnos del cambio, pero prácticamente un año después del cambio (risas)”.

Otra auxiliar de asesor:

“Aquí el problema es la carga de trabajo, es demasiado, pero en todas las áreas. El problema de toda la Fiscalía es que no hay suficiente personal, y la sobrecarga de trabajo es demasiado y uno lo tiene que hacer. A eso hay que agregarle que a veces el primer enemigo a vencer es el propio MP; porque no integra bien, porque no amplía la declaración, o sea no hace su trabajo y entonces le dice a la víctima que venga con nosotros para ampliarla y pues no podemos decirle que no, pero como tenemos tanto trabajo la víctima tiene que esperar mucho y va y se queja; y entonces llega nuestro jefe y en lugar de preguntar <<qué pasó>>, da por hecho que uno no hace nada y te puede hacer “a un lado” o ya de plano viene tu cambio, ¿no? como castigo; por ejemplo, te mandan a Jonacatepec y tú vives en Cuernavaca. Uno hace todo lo que puede para quedarse y que no te cambien. Uno no se puede quejar, porque te cambian”.

En Sector Central es frecuente que el servidor público atienda hasta tres cosas a la vez; contestar el teléfono, responder dudas a los peticionarios y revisar algún dato en el expediente o carpeta. Durante el trabajo de campo sucedió un incidente que ejemplifica muy bien lo comentado por la auxiliar de asesor: Un abogado de la “oficina particular” del fiscal llega pidiendo que se atienda a una víctima. La auxiliar le informa que el caso le corresponde al asesor jurídico de Jiutepec por lo que deben acudir con él; el abogado le dice que ya fueron pero que les negó el servicio y que por esa razón les pedía que lo atendieran por favor. La auxiliar le asegura que no lo pueden tomar porque no les corresponde, pero ante la insistencia de él le da la opción de que hablen con la asesora jurídica en turno. Ésta a su vez les dice que ella se comunicará directamente con el asesor jurídico de Jiutepec para que los atienda. Cuando el abogado y la víctima se van, la auxiliar se queja con la asesora jurídica;

“Es que no es posible que además de nuestro trabajo tengamos que hacer lo que a otros les corresponde. Y menos que lleguen diciendo que vienen de la <<particular>>. Ahora falta que llegué la notificación (risas); a

ver si no da mi nombre y entonces sí, me llega mi comisión a Jonacatepec y ahí sí ni a quién acudir. Si viene la orden de allá <<arriba>> nadie te puede defender (risas).”

Las comisiones son parte importante del funcionamiento de la FAIV; suceden con mucha frecuencia, y no hay mecanismos que regulen esta práctica por lo que fácilmente se utiliza para cualquier fin, formal o informal, ya sea por una petición de cambio del propio servidor público, por “necesidades del servicio” para cubrir otras áreas prioritarias, o por “castigo”. Generalmente, cuando el cambio no lo ha pedido el servidor público va en contra de sus intereses. Es por esto que hacen lo posible y “sin quejarse” para que no les llegue una comisión.

Las plazas se “mueven” prácticamente sin ningún mecanismo de control o regulación, por lo que en ocasiones no se sabe con certeza dónde “está” determinada plaza, es decir, quién la está trabajando y en qué área. Esto puede ser un problema cuando Gobernación realiza auditorías, como lo refiere la Jefa de Unidad:

“Haz de cuenta que aquí tenemos X número de plazas, pero una está en Sector Central, otra en Jojutla y así, entonces, si vienen a hacernos una auditoria pues no nos van a coincidir las que ponemos con las que realmente están, por eso no hemos entregado el organigrama aunque yo ya estoy actualizando la plantilla del personal”.

A lo largo del trabajo de campo, fueron muchos los ejemplos que dieron los servidores públicos sobre las comisiones, aun cuando no era el tema explícito que se estaba tratando. Así, cuando hablaba con una auxiliar administrativa sobre su antigüedad en la organización, comentó:

“Yo no llevo mucho tiempo en esta área. En la fiscalía general sí, como 10 años pero yo estaba en Servicios Generales. Después me pasaron al administrativo de aquí y llevaba lo de <<desaparecidos>> (archivo de las carpetas de investigación de personas reportadas como desaparecidas); luego me pasaron acá (Recepción de la FAIV). Había una compañera aquí,

en esta área, luego la mandaron no sé a dónde y quién sabe por qué, y entonces nos mandaron a mí y a una más a cubrir el área. Yo me quejé con la jefa de administrativo, le dije que yo no podía trabajar bien aquí y luego allá, y entonces me dejó aquí ya de tiempo completo. Es frecuente que nos mueva, por ejemplo, en Servicios Generales, de todos los que estábamos ya no hay nadie, ya movieron a todos”.

Otra auxiliar del área de orientación, aseguró:

“Hubo un tiempo en que también se llevaron muchas plazas de asesores, pero las han ido regresando. Aun así son pocos; 7. Pero en psicología ya no hay nadie, casi es como de <<y aquí quién vive>>. También con las de trabajo social que hacen los estudios socioeconómicos. Antes teníamos tres, después dos, y ahora una. Bueno, siguen siendo dos pero a una se la llevaron al CJM. Es lo que yo digo, si iban a abrir ese centro pues que también abran plazas para personal, no que nos andan <<descobijando>> a nosotros. Si de verdad quieren dar el apoyo que tengan su propio personal; nosotros damos el apoyo y atendemos aquí con el personal que tenemos y ya.

Asimismo, una psicóloga que hablaba sobre sus actividades en la organización, mencionó:

“Antes yo tenía mis grupos (terapéuticos para mujeres víctimas de violencia familiar) y armaba las sesiones con entusiasmo, pero ahora ya me los quitaron porque según se los llevarán al CJM, y yo me quedé con la sensación de que me desanimé. Además de que en ese mismo lapso tuve un problema con mi plaza. Primero cambié la que tenía por otra de mayor sueldo, luego resultó que no, que era de menor sueldo y les dije que entonces me regresaran la primera, pero me dijeron que ya no estaba, así, literal, se esfumó en días quién sabe a dónde; después de tanto insistir me dieron otra, y también apareció así, como si se la hubieran sacado del cajón. Hasta la fiscal me dijo; <<y yo que llevo años pidiendo más plazas porque

necesito personal y me dicen que no hay, y ahora a ti así como de la nada te dicen, mira aquí hay otra plaza, toma>>. Creo que estamos desmotivados. Y también creo que todo empezó cuando se llevaron a los primeros psicólogos comisionados al Sector Central. A mí no me tocó, pero cuando llegué todos hablaban de ese tiempo mítico (risas) en el que esta área era importante y había un buen equipo. Pero después de esas comisiones todo empezó a venirse a pique”.

Un asesor jurídico comentó: “Estuve comisionado casi 10 años por <<necesidades del servicio>>, y aunque yo vivía aquí en Cuernavaca me mandaron 5 años a Jiutepec y 5 a Yautepec, sin viáticos ni nada. Las comisiones las deciden <<allá arriba>>, los jefes, la fiscal””. Otra auxiliar aseguró: “con la otra fiscal tuve problemas y literal <<se la menté>>, digo, muy sutil pero sí la mandé muy lejos. Por eso me <<subió>> (la comisionó a otra área).

Como se puede apreciar, el nuevo CJM es un claro ejemplo de cómo las plazas se mueven y acomodan sin ningún control en beneficio de determinados fines. Hay que señalar que las comisiones pueden pasar por una notificación formal al servidor público por parte de las autoridades, o bien a través de una orden informal por parte de un superior.

Lo anterior también evidencia que la FAIV en muchas ocasiones se ve obligada a adaptarse a los cambios y órdenes que vienen de la FGEM, y que incluso pueden ir en contra de sus necesidades como organización. Durante una plática con la fiscal comentó que con el personal que tiene en el CJM “debemos venir sábados e incluso domingos. Imagínate que sólo tengo dos psicólogas para todos los casos, prácticamente están atendiendo 500 peticiones cada una”.

Algunos servidores públicos coincidieron en que si así lo dispone el fiscal o el gobernador, “no sólo pueden desaparecer un área de la FAIV, sino que la fiscalía como tal puede ser desmantelada”.

En una conversación entre psicólogos se comentó:

“Eso fue lo que dijo la Lic. (Fiscal), que el fiscal le había dicho que ni modo, que iba a tener que trabajar con lo que tenía. Pero yo digo que entonces no se va a trabajar, se va a simular. Por eso me estaba diciendo que citáramos pacientes cada 15 días, porque dice que hay mucha demanda y vamos a seguir con los mismos. Por ejemplo, la psicóloga C. (que está comisionada en Sector Central) un día a la semana va a tener que atender en el CJM y creo que eso nos van a pedir a nosotros también; que un día a la semana atendamos en los centros, porque además creo que va a abrir otro en Jiutepec”.

Respecto a la mudanza también se comentó: “Creo que la Lic. (Fiscal), ni sabía cuáles iban a ser las nuevas instalaciones. Ella vino apenas unos días antes”.

Por su parte, otro psicólogo mencionó:

“Ayer la Lic., me pidió que le entregara todas las estadísticas. Se me hizo raro, pero me comentó que al parecer el fiscal quiere saber bien a bien dónde está el personal y cuánto gana; es posible que quiera gente para el CJM porque hay mucha carga de trabajo. Yo le dije que aquí estaba igual, que éramos 3 psicólogos, me dijo <<sí, pero las psicólogas de CJM tienen alrededor de 500 dictámenes>>. Yo ahorita estoy haciendo un informe sobre el personal justificando cada una de las actividades para que no nos quiten a nadie. Le estoy ayudando a la Lic., a redactar. Yo sí le dije <<es que así no se puede dar una atención integral, Lic.>>. Me contestó que sí, que ella sabía que tenía razón. A ver si no quieren ya de plano <<darle en la torre>> al área. Ves que también se quieren llevar a Asesores a otros lados, no sé bien a dónde. De que pueden desaparecer el área, pueden. Yo creo que se le debe dar la importancia que tiene esta área, porque todo lo que parece importarles es el papel, los dictámenes, pero entonces ¿qué van a hacer esas personas? A veces esta es la única opción que tienen, la mayoría jamás podría pagar una terapia particular”.

4.5 Los actores. Sobre la interdependencia y las zonas de incertidumbre.

En este apartado describimos a los actores entrevistados por cada cargo o puesto dentro de la organización. Ponemos énfasis en su tarea principal; las relaciones de interdependencias que considera más importantes para cumplir con su función; cuáles son sus atribuciones formales; la brecha entre la función formal y la que realiza real y cotidianamente; qué zonas de incertidumbre controla para negociar su participación; entre otros aspectos.

Si bien siempre existe un mínimo de interdependencia entre todos los actores de un sistema, no todas las relaciones tienen la misma importancia. Es por ello que para el análisis del presente estudio de caso, sólo retomamos aquellas relaciones de interdependencia que los propios sujetos reconocieron como esenciales para llevar a cabo su función.

Por último, debido a la envergadura de la reforma penal del 2008, así como de la transición del modelo de Procuraduría al de Fiscalía en el estado de Morelos, al final de este capítulo hacemos una breve descripción de lo reportado por los actores durante las entrevistas respecto al impacto de dichas transformaciones en sus actividades cotidianas. Hay que recordar que estos temas no forman parte de los objetivos de esta investigación, por lo que sólo es un reporte de lo que comentaron los actores.

Para tener una noción más clara sobre la posición formal de los actores en el organigrama de la FAIV, recomendamos remitirse a la Tabla 2 y Gráfico 6 de este trabajo.

- *Titular de la FAIV o fiscal.*

La función principal de la fiscal o titular de la FAIV es la de coordinar la atención psicológica y la asesoría y representación legal de las víctimas de delito. Entre sus atribuciones formales principales se encuentran; “desempeñar las funciones, comisiones o atribuciones delegables que el Fiscal General instruya; someter a la aprobación del Fiscal General estudios, proyectos o programas en los que

participe por su competencia; proponer al Fiscal General la delegación de las atribuciones que estimen necesarias en el personal subalterno; rendir informes al Fiscal General del cumplimiento de sus funciones, así como de asuntos que correspondan a las unidades a su cargo”; entre otras.

Lo primero que salta a la vista al observar estas atribuciones formales de la fiscal, es la subordinación hacia su superior jerárquico, es decir, al fiscal general del estado. A esto hay que añadirle la facultad que éste tiene de nombrar y destituir libremente a la fiscal. La frase de la fiscal durante la entrevista “hasta que el Fiscal nos lo permita, aquí seguiremos”, es literal. De esta manera, es fácil deducir que es con el fiscal general con quien la titular de la FAIV establece la relación de interdependencia más importante para llevar a cabo sus funciones. Antes de avanzar cabe señalar que dado que el fiscal general no está *dentro* de la organización, lo hemos considerado como un actor *externo*.

Por otra parte, el fiscal general tiene la atribución de ejercer y distribuir el presupuesto designado por el congreso entre las distintas áreas de la FGEM, lo que implica que también decide sobre el recurso financiero que obtiene la FAIV: “Él hace el presupuesto tratando de atender a todas las áreas de la fiscalía dependiendo de las necesidades”. Recordemos también que el fiscal general puede emitir decretos que modifiquen la estructura y organización de la FAIV, y que todo movimiento o decisión al interior de ésta debe pasar por su consentimiento y autorización. Ejemplos de esto son el decreto por el cual adscribió el CJM a la FAIV, así como la orden de comisión de personal para cubrir las necesidades del centro recién inaugurado.

De esta manera, las órdenes del fiscal general difícilmente pueden ser desatendidas por la fiscal, incluso cuando éstas van en detrimento de los intereses de la FAIV: “Yo siempre ando pidiendo más recurso humano, cuando puede (el fiscal general) nos lo da y cuando no, pues con lo que tenemos”; “yo opino, pero finalmente es él el que toma la última palabra”.

Otros actores –internos- con los que la fiscal mantiene una relación de interdependencia importante son el subdirector de orientación y los asesores jurídicos -penales principalmente-. La carga de trabajo para los asesores jurídicos penales es tal, que la fiscal y el subdirector frecuentemente deben acudir a los juicios orales en su lugar mientras ellos atienden otro caso. Aunque en la cotidianidad la relación entre estos tres actores parece ser *horizontal*, en el fondo nunca se pierde el sentido de la jerarquía, es decir, el subdirector y los asesores jurídicos acatan “...la orden (de la fiscal), no se cuestiona”.

Que la fiscal apoye a los asesores jurídicos debido a la carga de trabajo que presentan (que es además, la más importante dentro de la organización), no es una característica sistemática sino una decisión personal. Es decir, la fiscal puede ser sensible o no con las necesidades de los subordinados; y flexible o no con la aplicación de la regla. Es quizá por esto que, como se comprobó con las entrevistas, los miembros de la FAIV le otorgan gran valor al “trato humano” que la titular tenga con ellos; “(a diferencia de fiscales anteriores) ella nos ha ayudado muchísimo, es comprensiva cuando uno, por ejemplo, tiene un problema personal”.

Los jueces (Tribunales) son otros actores externos importantes en el trabajo cotidiano de la fiscal. A diferencia de los actores mencionados arriba, éstos no son parte ni de la FAIV ni de la FGEM. Básicamente, los Tribunales le solicitan los asesores jurídicos que representarán a las víctimas durante los juicios orales. Lo importante de señalar en esta relación es que la solicitud simplemente no puede ser denegada. Los “llamados” de los Tribunales pueden suceder en cualquier momento y en ocasiones los asesores deben acudir al instante. Esto complica mucho la coordinación y organización del trabajo de los asesores que, aunado a la falta de personal, frecuentemente obliga a la fiscal y al subdirector de orientación a acudir a los juicios orales haciendo las veces de asesores jurídicos. De hecho, el nuevo sistema penal acusatorio ha aumentado esta carga de trabajo pues por ley, el asesor jurídico debe acompañar y representar a la víctima a lo largo de todo el

procedimiento penal. Por lo anterior, consideramos que se puede sostener que ésta es la incertidumbre más importante que afronta la organización.

Pero la zona de incertidumbre que controla la FAIV es de gran importancia para la FGEM: la atención y representación de las víctimas de delito. La FAIV suele ser fuente de legitimidad social para la FGEM dado que su función consiste, básicamente, en la protección de la parte más vulnerable de un delito, las víctimas. Un ejemplo de esto fue el caso altamente mediático de las fosas clandestinas en Morelos, donde la fiscal tuvo un papel protagónico como imagen institucional, frente a los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los familiares de las víctimas y la sociedad civil.

En este sentido, la fiscal es la responsable de la unidad de la FGEM encargada de hacer valer y proteger los derechos de las víctimas; “yo le he dicho al fiscal, acá el trato es diferente, no es lo mismo tratar con carpetas de investigación que con personas, y creo que él lo entiende y nos apoya en la medida de lo posible”. Esto demuestra que a pesar de la evidente subordinación de la fiscal hacia el fiscal general, ésta no es absoluta pues la fiscal controla una zona de incertidumbre de gran valor para cualquier institución democrática.

- *Peritos en psicología*

La tarea de los psicólogos consiste, fundamentalmente, en brindar apoyo psicoterapéutico a las víctimas con la finalidad de resarcir el daño psicológico como consecuencia del delito. A diferencia de los peritos en psicología de otras unidades de la FGEM, como son Servicios Periciales y el CJM, los que están adscritos a la FAIV no realizan peritajes en materia de psicología pues se dedican exclusivamente a la atención psicoterapéutica. Es necesario detenerse en este dato para entender la posición actual de los psicólogos dentro de la organización.

Primero hay que decir que anteriormente los psicólogos de la FAIV sí realizaban dictámenes psicológicos. Durante algún tiempo, la subdirectora anterior (y fundadora) del área de psicología, o bien, Subdirección de Atención a Víctimas y Prevención del delito (SAVPD), insistió a las autoridades de la fiscalía general

(antes Procuraduría) que aprobaran su iniciativa para que los psicólogos adscritos a la subdirección se dedicaran exclusivamente a la atención psicoterapéutica individual y grupal. Los argumentos centrales eran que los peritajes eran una “obstáculo” para realizar un trabajo clínico de calidad pues sus objetivos eran muy diferentes a los que persigue la psicoterapia y ambos procesos podrían verse entorpecidos; además de que se corría el riesgo de “sobrevictimizar” a la víctima en el momento en que el mismo psicólogo que dirigía su psicoterapia debía “evaluarla”, pues esto podría generar altos montos de ansiedad y angustia. Finalmente se aprobó la iniciativa y a partir de entonces los psicólogos de esta área se han dedicado exclusivamente a la tarea de la psicoterapia.

Sin embargo, este “triumfo” implicó que los psicólogos perdieran una fuente de poder importante: a diferencia de las sesiones psicoterapéuticas, los peritajes son instrumentos de gran valor legal y organizacional pues son parte de los registros que integran la carpeta de investigación para aportar los datos de prueba, lo que lógicamente les otorgaba mayor capacidad de negociar su participación dentro del sistema. Como mencionaba un perito en psicología durante la entrevista: “Creo que está bien que no hagamos dictámenes, pero a veces pienso; << ¿y si los jueces nos preguntaran sobre cómo va la víctima o si nos pidieran nuestra opinión?>>”.

De esta manera, podría decirse que la tarea de los psicólogos ha perdido “valor” dentro del sistema; “el psicólogos hace su trabajo y ya, independiente, solo con la víctima”. Obviamente, esto de ninguna manera quiere decir que el trabajo de los psicólogos no sea importante o que no contribuya con el bienestar de las víctimas. De hecho, el gobierno del estado a través del sector de salud pública, incluye en sus estadísticas oficiales sobre atención a la salud mental los reportes mensuales de los psicólogos de la FAIV.⁶⁰

Con este escenario de fondo, el actor con el que los psicólogos mantienen la relación de interdependencia más estrecha es con el responsable de la SAVPD (al momento de esta investigación, había un Encargado de Despacho). Éste asigna a

⁶⁰ Así lo aseguran los peritos en psicología entrevistados.

los pacientes de nuevo ingreso de manera equitativa en las agendas de los psicólogos. Los psicólogos recurren a él cuando se presenta una situación especial con alguna víctima, en los casos que requieran de la coordinación con la fiscal o el subdirector de orientación, o cuando deben resolver cuestiones administrativas, etc.

Por otra parte, aunque no es frecuente que los psicólogos y los asesores jurídicos trabajen en conjunto, siempre existen situaciones o casos que requieren de la cooperación entre ambos. Por ejemplo, los psicólogos recurren a ellos cuando tienen una duda sobre el proceso legal de la víctima que atienden en psicoterapia: “pues para qué más habría que recurrir a ellos. Sólo cuando hay algún asunto en lo jurídico”. En otras ocasiones, los psicólogos sirven de intermediario entre el asesor jurídico y la víctima; “es que a veces la víctima no entendió algo, o no quieren preguntarle al asesor, así que nosotros vamos a preguntarle”.

Otra situación que los obliga a coordinarse es cuando un menor de edad debe presentar declaración, pues por ley debe estar acompañado tanto por el asesor jurídico como por el psicólogo. Otras veces los psicólogos ceden a las peticiones de los asesores jurídicos para realizar “diagnósticos preliminares” de alguna víctima, aunque esto no esté dentro de sus funciones; “(los asesores jurídicos) se las ingenian para pedir (nos) lo que necesitan”.

Otro actor importante para los psicólogos es la fiscal. Al ser la máxima autoridad dentro de la organización, todos los asuntos de trascendencia, personales o laborales, deben pasar por su conocimiento y autorización; “Nosotros nos ponemos a sus órdenes (de la Fiscal), llegue quien llegue a ese puesto”.

Aunque los psicólogos perdieron una importante fuente de poder al renunciar a los peritajes psicológicos, esto no quiere decir que se han quedado sin zonas de incertidumbre que controlar para negociar su participación dentro de la organización. Si la FAIV es la unidad de la FGEM especializada en la atención y representación de las víctimas de delito, sus psicólogos son los servidores públicos que les proporcionan un “espacio propio” para trabajar en su bienestar

emocional; sin papeleos, comparecencias, expedientes, dictámenes, audiencias, juicios, etc. A diferencia de “los asesores [que] solo les importa lo legal”, los psicólogos se consideran los profesionales “capacitados” para tratar a la víctima “no como víctima, sino como ser humano”, es decir, de trabajar para resarcir el daño emocional como consecuencia del delito. Así, su función se considera elemental para el resguardo de los derechos humanos de las víctimas.

Finalmente, hay que señalar que ya que la psicoterapia es de carácter “estrictamente confidencial”, los psicólogos están exentos de cualquier tipo de “inspección” directa sobre su trabajo, lo que les dota de mayor autonomía y control sobre sus funciones.

- *Jefa de Unidad Administrativa*

Es la responsable del área denominada Jefatura de Unidad y su función principal consiste en coordinar y distribuir todo los recursos materiales, humanos y financieros con los que cuenta la FAIV. Asimismo, se encarga de recibir y entregar toda la documentación oficial de la organización. Por lo anterior, esta área tiene una alta colaboración y comunicación directa con cada una de las áreas y de los actores de la FAIV.

Dado que todos los recursos son suministrados por el gobierno estatal y la FGEM a través de áreas como la Dirección General de Administración, la Dirección de Innovación y Profesionalización, entre otras, las relaciones de interdependencia que la jefa de unidad mantiene con estas dependencias –externas- son de gran importancia para la realización de su trabajo cotidiano.

Otra relación de importancia es la que mantiene con el subdirector de orientación, pues entre ambos deben coordinar y disponer lo necesario para que los asesores jurídicos cumplan con sus labores cotidianas. Así por ejemplo, deben coordinarse para atender las necesidades de transporte de los asesores y que puedan acudir a los juzgados, tribunales o módulos de atención en los diferentes municipios del estado, así como entregarles en tiempo y forma las notificación oficiales. Por otro lado, el subdirector de orientación realiza supervisiones periódicas en los

diferentes módulos de atención jurídica que hay en el estado, y debe registrar todas las incidencias que se presenten y entregárselas a la jefa de unidad, para que ella se encargue de darles el seguimiento administrativo correspondiente.

De hecho, entre la jefa de unidad, la fiscal y el subdirector de orientación resuelven, generalmente, los problemas y las situaciones administrativas más relevantes de la organización. Pero la relación de interdependencia que mantiene con la fiscal es sin duda la más importante para su función, pues es la fiscal “la que tiene la capacidad de dar la instrucción correspondiente [...] es la jefa inmediata [y] uno debe adaptarse, apoyar con lo que uno ya sabe, pero finalmente adaptarse y acatar las órdenes”.

Cuando hay un cambio en la Dirección, las fiscales recién nombradas suelen apoyarse en la jefa de unidad para familiarizarse con el funcionamiento de la organización, pues saben que por sus funciones mantiene un contacto directo con cada una de las áreas y miembros de la organización, además de que cuenta con una antigüedad laboral importante. De hecho, durante la entrevista a una auxiliar administrativa mencionó que: “La jefa de unidad, es la que verdaderamente sabe cómo funciona esto, ha estado aquí durante años, así que las directoras o ahora fiscales, se apoyan mucho en ella cuando empiezan a conocer la organización”.

De lo anterior se puede deducir que la jefa de unidad controla una importante zona de incertidumbre; el manejo de todos los recursos con los que cuenta la FAIV. Esto le permite tener contacto directo con cada una de las áreas y los miembros, lo que a su vez la posiciona como el principal apoyo para las fiscales que recién asumen el cargo y que deben familiarizarse con la organización. Su antigüedad en la organización también parece funcionar como una zona de incertidumbre.

- *Auxiliares administrativos*

El personal administrativo está distribuido por todas las áreas de la organización. Aunque todos los auxiliares realizan tareas evidentemente “administrativas”, éstas se diferencian dependiendo del área a la que pertenecen; es decir, no realiza la misma actividad la auxiliar administrativa que apoya a la Fiscal, que la que se

encuentra en recepción registrando a los peticionarios o víctimas. Ahora describiré al auxiliar administrativo del área de Jefatura de Unidad.

Prácticamente realiza actividades de asistente de la jefa de unidad, lo que le permite mantener una relación estrecha con las dependencias externas que suministran los recursos, así como con las unidades y los actores al interior de la FAIV. La auxiliar se encarga de hacer los pedidos de todos los insumos necesarios y posteriormente de ir a recogerlos a tres dependencias distintas; la Coordinación Administrativa, la Dirección de Servicios Generales, y finalmente el Almacén. La auxiliar reconoce que la escasez de recursos es una constante, por lo que frecuentemente los servidores públicos deben realizar su trabajo sin el material necesario.

La auxiliar lleva el registro de todos los asuntos administrativos al interior de la organización; el control de la asistencia del personal, incapacidades médicas, envío y recepción de documentos oficiales, gastos de los vehículos oficiales, distribución del material de papelería, baja y alta de los bienes inmuebles, faltas, permisos y retardos, entre muchos otros; “nosotros surtimos a todos, los repartimos, no hay nadie más que se encargue de eso [...] ahora sí que tengo que hacerle como la mamá y distribuirles a todos igual; aunque todos quieran, no se puede”.

Lógicamente, la relación de interdependencia que mantiene con la jefa de unidad es la más importante para realizar su función. El sentido de la jerarquía está fuertemente marcado entre la auxiliar y su jefa; “lo que ella me diga, además ella sabe mucho, conoce muy bien la organización, [aunque] nada pasa sin la autorización de la Fiscal”. Para esta auxiliar (que posee el conocimiento sobre los recursos y las necesidades de los actores), la Dirección General es el área que más recursos demanda, incluso por encima de los asesores jurídicos penales.

Al igual que la jefa de unidad, la zona de incertidumbre que controla su auxiliar tiene que ver con el manejo y distribución de los recursos, lo que a su vez le permite entrar en contacto con todas las áreas y miembros de la organización y

saber con cierta precisión cuáles son las necesidades de cada uno. Esto le da un conocimiento práctico amplio de cómo funciona la organización. Todo esto supone, en principio, un margen amplio para negociar su posición y participación dentro de la organización.

- *Encargado de la Subdirección de Auxilio a Víctimas y Prevención del delito (SAVPD)*

La situación de la subdirección al momento de realizar el trabajo de campo era peculiar. Hacía casi un año que la subdirectora (y prácticamente fundadora del área) había sido comisionada a otra área de la Fiscalía General por órdenes de la fiscal anterior; “me mandó nada más porque sí, para mostrar su poder mezquino”. En su lugar, nombraron como Encargado de Despacho al perito en Comunicación Humana que contaba con varios años de antigüedad en la SAVPD. Al momento del trabajo de campo el personal de la SAVPD consistía en tres psicólogos, el encargado de área, y una auxiliar administrativa.

De esta manera, el Encargado de Despacho realizaba las tareas como responsable del área pero también con la que le incumbían como perito. Como Encargado de Despacho, su función principal es atender y dar respuesta a las peticiones de atención psicológica para las víctimas que son referidas principalmente por los MP, jueces y asesores jurídicos. Otra de sus funciones consiste en acudir a reuniones y eventos interinstitucionales organizados por los gobiernos federal, estatal y/o municipal. No obstante menciona que “acudir a estas reuniones quita tiempo a lo que es realmente fundamental, la atención psicológica a las víctimas”. Por otro lado, entre las actividades que debe cumplir como perito está la de coordinar el teatro guiñol para la prevención y detección del abuso sexual infantil, así como la impartición de pláticas preventivas sobre violencia en el noviazgo y familiar.

Así, la relación de interdependencia más importante es la que mantiene con los psicólogos, pues debe coordinar los espacios en sus agendas de tal manera para brindar la atención solicitada, así como todas las actividades y situaciones que

surgen al interior de la subdirección. Evidentemente, también mantiene una relación de cooperación importante con los MP y asesores jurídicos, pues son éstos los que generalmente solicitan la atención psicológica para las víctimas. Sin embargo, esta relación se reduce básicamente al cumplimiento de un procedimiento burocrático de contestar oficios de solicitud.

En ocasiones, la canalización de las víctimas por parte de los asesores jurídicos genera desacuerdo en los psicólogos. Para ellos, los asesores no cuentan con los criterios adecuados para determinar quién necesita ese tipo de atención y quién no, por lo que continuamente envían peticiones que provocan una mayor lista de espera, y al final terminan en “baja”. Dado que el encargado de despacho no puede negar la atención, generalmente todo esto se percibe como una imposición inoperante por parte de los asesores jurídicos.

Otra relación importante es la que mantiene con la fiscal. La mayor parte de las peticiones y solicitudes para la atención psicoterapéutica llegan formalmente al despacho de la fiscal, y desde ahí son redirigidas a la SAVPD. Esta situación permite que la fiscal se involucre directamente con lo que sucede en la subdirección. Al igual que el resto de los actores de la organización, el encargado de despacho reafirma la regla de la obediencia; “...finalmente es ella (la fiscal) la que toma las decisiones y nosotros debemos acatarlas”.

Respecto a la zona de incertidumbre que controla el encargado de despacho, lo cierto es que el hecho de que no ostente el cargo de subdirector propiamente dicho, le resta participación en las decisiones importantes de la organización. No obstante, al ser el responsable del área encargada de la reparación del daño psicológico causado por el delito, la zona de incertidumbre que controla tiene un gran valor. En este sentido, la valoración de la salud mental de las víctimas y el derecho a una atención integral, son la fuente de poder que controla el encargado de despacho.

- *Auxiliar de Dirección*

Básicamente es la secretaria de la Fiscal. Su función es coordinar sus citas y su agenda; recibir y enviar los oficios; redirigir la documentación a las áreas correspondientes; y de manera general, atender todos los asuntos administrativos de la Dirección. Lógicamente, la relación de interdependencia y comunicación más importante para la auxiliar de dirección es la que mantiene con la Fiscal. De esta manera, los cambios de nombramiento de titular tienen un impacto directo en sus funciones cotidianas.

La fiscal autoriza directamente cualquier trámite administrativo o permiso personal de su auxiliar. En caso de que la fiscal está ausente, la auxiliar debe recurrir al subdirector de orientación para resolver cualquier problema o situación, y de no encontrarse éste, a la jefa de unidad. Dado que la estructura oficial de la organización no contempla al subdirector de orientación y a la jefa de unidad como segundo y tercero al mando respectivamente, se puede afirmar que éste es el organigrama “informal” o segunda estructura de poder del sistema.

De esta manera, la auxiliar de dirección mantiene una relación de comunicación y coordinación importante con el subdirector de orientación y la jefa de unidad. Sin embargo, menciona que otra relación de importancia aunque menos directa, es la que establece con los asesores jurídicos. Esto debido a que la mayor parte de su trabajo tiene que ver con la función “jurídica” de la organización, es decir, con la tarea que realizan los asesores jurídicos, por ejemplo, el contestar las notificaciones de los jueces y re-direccionar los oficios a la subdirección de orientación.

Similar a lo que ocurre con la jefa de unidad y su auxiliar, la zona de incertidumbre que controla la auxiliar de dirección tiene que ver con la relación estrecha que mantiene con la fiscal. De hecho, las fiscales de nuevo ingreso se apoyan de manera importante en su auxiliar, que además cuenta con una antigüedad de 10 años desempeñando la misma función.

- *Asesor Jurídico Penal*

En este punto hay que recordar que los asesores jurídicos se dividen en dos áreas de atención: la primera contempla los casos en materia civil, agraria, mercantil y familiar, y la segunda, se enfoca a lo penal.⁶¹ Esta última área fue la que sufrió cambios profundos a partir de la Reforma de 2008, pues entre las modificaciones constitucionales que tuvieron lugar se determinó la presencia del asesor jurídico a lo largo de todo el procedimiento penal. Esto lógicamente otorgó a los asesores jurídicos una participación más relevante en el proceso penal.

Asimismo, conviene señalar la diferencia entre un juicio oral y una audiencia, siendo el primero la modalidad en materia penal, y la segunda la del resto de las áreas jurídicas. Las audiencias son de modalidad escrita y se señalan con antelación, de manera que un asesor jurídico civil dispone de tiempo para escribir su defensa antes de presentarla en la fecha indicada. En los casos que requieren una segunda audiencia, ésta puede tener lugar hasta 20 días después de la primera.

Los juicios orales tienen una dinámica totalmente distinta. En caso de que haya detenido, se tiene un plazo de 42 horas para formular la acusación, es decir, para integrar todos los antecedentes de la investigación y llevar al imputado a juicio. Posteriormente, el juez solicita al asesor jurídico que representará a la víctima durante todo el proceso legal y que coadyuvará con el MP.

En este estudio de caso se pudo observar que en ocasiones el juez hace esta solicitud prácticamente unas horas antes de iniciar el juicio, lo que complica mucho la coordinación y organización de los asesores de la FAIV. El nuevo sistema oral acusatorio ha obligado a los asesores a aprender otra manera de hacer su trabajo, totalmente diferente a como lo hacían; ahora “el gran reto que debe enfrentar un asesor jurídico del área penal es que no sabe qué va a pasar, por eso debe tener la capacidad de responder de inmediato, no tiene tiempo de estar pensando, todo

⁶¹ De hecho, en el área penal se le llama “víctima” mientras que en el resto de las áreas se denomina “peticionario”.

es al instante, dependiendo de qué dijo el defensor, el MP, los testigos, de qué preguntó el Juez”.

De esta manera, la relación de interdependencia más importante para los asesores jurídicos del área penal es la que mantienen con el MP. El MP tiene la facultad de investigar y el asesor jurídico tiene la tarea de coadyuvar con él para apoyar y representar a la víctima. El trabajo conjunto entre el MP y el asesor consiste en lograr que el juez falle a favor de los intereses de la víctima. En este sentido, la reforma ha llevado al límite la cooperación entre ambos, pues ahora deben presentar juntos el caso y defenderlo de manera oral.

Sin embargo, es frecuente que debido a la carga de trabajo el asesor y el MP sólo puedan reunirse unos minutos antes de iniciar el juicio para discutir el caso y armar una intervención conjunta. Esto lógicamente tendrá alguna repercusión en la calidad y el desempeño de la intervención a lo largo del juicio. Como ya mencioné, es esta misma carga de trabajo la que obliga al subdirector de orientación y a la fiscal a apoyar y relevar a los asesores jurídicos cuando todos están ocupados atendiendo otros casos.

Asimismo, a pesar de la división de los asesores jurídicos por áreas, en ocasiones la carga de trabajo hace necesario que un asesor de cualquier otra área atienda un juicio oral. Esta es una situación que se trata de evitar en la medida de lo posible debido a que los asesores penales deben estar capacitados en el nuevo sistema, pero cuando es imposible evitarlo, se busca que el asesor de apoyo tenga por lo menos nociones básicas sobre el funcionamiento del sistema oral acusatorio.

Las otras relaciones de interdependencia importantes para los asesores jurídicos son las que establecen con sus superiores, es decir, con el subdirector de orientación y la fiscal. Ya mencioné que la cooperación entre estos actores llega al grado de que los superiores cubren a los subordinados cuando la carga de trabajo es excesiva.

Hay que notar que los asesores jurídicos del área penal son los actores de la organización que están poniendo en práctica el nuevo sistema, lo que por sí mismo implica manejar una zona de incertidumbre importante, lo que es sin duda una posición de ventaja. Al hacerse del conocimiento de las nuevas prácticas, se amplía su margen de libertad y de acción. Por ejemplo, debido a la dinámica de los juicios orales donde no hay hora específica para concluir (y como ya vimos, incluso los “llamados” son impredecibles), frecuentemente se les “exenta” de cuestiones administrativas como horarios de salidas y entradas a la organización, o no cumplir con los horarios de oficina, entre otras.

La importancia que ha cobrado la figura del asesor jurídico no sólo a partir del nuevo sistema de justicia penal, sino también de la Ley General de Víctimas⁶², ha ampliado sus fuentes de poder por las diversas disposiciones sobre sus funciones y responsabilidades legales. Por ejemplo, el inciso VI del Artículo 125 de la Ley General de Víctimas establece que el Asesor Jurídico representará “a la víctima en todo procedimiento jurisdiccional o administrativo derivado de un hecho victimizante”. Asimismo, el inciso I del mismo artículo decreta que el Asesor Jurídico deberá “hacer efectivos cada uno de los derechos y garantías de la víctima [para lo cual] podrá contar con servicios de atención médica y psicológica, trabajo social y aquellas que considere necesarias para cumplir con este objetivo”.

Es claro que los asesores jurídicos del área penal no sólo controlan la actividad más importante para la organización, sino que se enfrentan a la incertidumbre debido a la implementación del nuevo sistema de justicia en general, y de los juicios orales en particular.

- *Subdirector de Orientación*

La función del subdirector de orientación consiste principalmente en coordinar a los asesores jurídicos de todo el estado, es decir, organiza las agendas de tal manera que la carga de trabajo se reparte equitativamente y sin dejar ninguna audiencia o juicio oral sin atender.

⁶² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013.

Debido a la trascendencia de los juicios orales, es con los asesores jurídicos penales con los que mantiene mayor comunicación y coordinación. Durante la entrevista aseguró que el estado sólo se cuenta con "...5 o 7 asesores que deben cubrir todos los delitos que se comenten [...]". Otra relación importante es la que mantiene con los jueces. En el caso de Morelos, las solicitudes que hace los jueces se dirigen al subdirector de orientación. En ocasiones, la urgencia de un asesor jurídico es tal que los jueces llaman directamente al subdirector para ahorrarse el tiempo que supone una solicitud formal.

Finalmente está la relación de interdependencia con la fiscal. Si bien es una relación jerárquica, las circunstancias del sistema los obligan a cooperar de forma más "horizontal". Generalmente, las decisiones son tomadas de manera conjunta aunque cuando el caso lo amerita, es ella la que toma la última decisión. El subdirector obedece la instrucción incluso si esto afecta de cierta manera sus intereses; "yo debo cumplir, no cuestionar [...] lo que hago es adaptarme".

Es importante notar que esta colaboración más "horizontal" entre ambos no es estructural, y más bien depende de qué tanta apertura y disposición de trabajar de manera conjunta permita la fiscal; "[una fiscal anterior] era más cerrada y pues bueno, yo sólo obedecía órdenes. En cambio la fiscal de ahora, nos ha apoyado mucho, a mí en lo personal, hubo un problemita y antes de regañarme me dejó explicarle mi punto de vista".

Evidentemente, la zona de incertidumbre que maneja el subdirector es amplia pues no sólo supervisa y distribuye el trabajo entre los asesores jurídicos, sino que, como ya vimos, también funge como el segundo en mando dentro de la organización. Asimismo, al trabajar de manera muy cercana con la fiscal en diversas tareas, goza de una posición privilegiada en el proceso de toma de decisiones dentro del sistema, lo que a su vez fortalece su participación y margen de acción en éste. Es decir, su relación estrecha con la autoridad formal, le permite mayor margen de maniobra y poder en la organización.

- *Asesor Jurídico civil/familiar*

Su función consiste básicamente en desarrollar un procedimiento legal para proteger los intereses de los peticionarios en materia civil, familiar, mercantil, etc. Es decir, lograr que exista un fallo legal a favor del denunciante.

La relación de interdependencia más importante es la que mantiene con el subdirector de orientación, pues es él que supervisa y organiza la distribución del trabajo, además de que valida todas las cuestiones administrativas o casos extraordinarios.

A diferencia de los asesores jurídicos del área penal, los del área civil/familiar rara vez requieren del apoyo directo del subdirector o de la fiscal para desahogar el exceso de trabajo, no porque no lo tengan sino porque; 1) los asuntos en esta área se resuelven mediante audiencias que son programadas con antelación, lo que permite a los asesores tener un mayor control sobre la carga de trabajo que enfrentan; y 2) al ser de modalidad escrita y no oral, cuentan con más tiempo para su integración y redacción. En este sentido, los asesores jurídicos del área civil/familiar gozan de mayor control sobre el desarrollo de sus labores.

Todos los asesores jurídicos, independientemente del área de su competencia, cuentan con un auxiliar que los apoya en sus labores diarias de tal manera puedan atender el exceso de trabajo. Generalmente, los auxiliares ayudan en la integración y revisión de los expedientes o carpetas de investigación; atención de las víctimas o peticionarios cuando el asesor está ausente; organizar la agenda del asesor; recibir, mandar y atender las cuestiones administrativas; etc.

Para cualquier asesor jurídico, la relación de interdependencia que mantiene con su auxiliar es de gran importancia pues sin su apoyo sería prácticamente imposible cumplir con todo el trabajo; “claro, sería imposible hacer el trabajo solo, se necesita al auxiliar que se dedique a las cuestiones más administrativas para que nosotros podamos hacer el trabajo de asesoría legal como tal”.

Otra relación importante es la que establece con la trabajadora social. La FAIV tiene como objetivo brindar el servicio de asesoría y representación legal a personas de escasos recursos principalmente, por lo que la trabajadora social debe realizar un estudio socioeconómico a todos los peticionarios interesados en recibir el servicio. Posteriormente, la trabajadora social envía este estudio al asesor jurídico para que éste decida iniciar o no el procedimiento legal dependiendo de los resultados del examen socioeconómico. Sin embargo, esto sólo sucede en los casos en materia civil/familiar, pues en el área penal es obligación dar el servicio a todas las víctimas independientemente de su condición económica.

Pero la relación de interdependencia más importante es la que establecen con sus colegas del área penal. Esto debido a que muchos de los casos que se atienden no sólo requieren de una averiguación penal sino también de procedimientos legales en materia civil, familiar, mercantil, etc. Asimismo, es frecuente que los asesores del área civil/familiar lleven casos que les exijan hacer diligencias a otro distrito, por lo que frecuentemente se apoyan con compañeros de ese distrito para resolver algunas cuestiones sin que tengan que trasladarse. De hecho, este tipo de relaciones son las que parecen tener un mayor sentido de “colaboración entre compañeros” al interior de la organización; “ahí sí hay un contacto entre compañeros”.

Por otro lado, es importante mencionar que durante la entrevista a un asesor jurídico del área civil/familiar éste aseguró que el área de psicología de la FAIV:

“No es para apoyo directo de los Asesores Jurídicos, sino de los Ministerios Públicos, que al integrar una carpeta de investigación requieren que un perito dé tratamiento psicológico a la víctima u ofendidos. Yo lo que hago es canalizar a los peticionarios a otras instituciones porque no puedo canalizarlo aquí pues ellos están para apoyar a los MP”.

Evidentemente esto no es así, sin embargo el comentario dice mucho sobre la relación entre los asesores y los psicólogos. Por último, la zona de

incertidumbre que controla el asesor jurídico del área civil/familiar tiene que ver, al igual que la de los asesores penales, con el hecho de que su ámbito profesional corresponde a la actividad principal de la organización; brindar la asesoría y representación legal en materia civil, familiar, mercantil, agrario, etc.

- *Auxiliar administrativo de la Subdirección de Auxilio a Víctimas y Prevención del Delito*

Es básicamente la secretaria de la SAVPD. Sus funciones abarcan todos los asuntos administrativos del área como la entrega y contestación de correspondencia y oficios.

La relación de interdependencia más importante para llevar a cabo su función, es la que mantiene con la auxiliar de la fiscal. Recordemos que la mayoría de las peticiones para este servicio están dirigidas formalmente a la fiscal, y de ahí los oficios son canalizados a la SAVPD.

Otra relación de importancia es la que establece con la auxiliar de una Unidad de Jefatura, pues al ser la encargada de distribuir los recursos y materiales indispensables a todas las áreas, es a ella a la que le solicita el material necesario para las labores de la subdirección. Durante la entrevista, la auxiliar reportó una situación de precariedad importante, tanto material como de personal. Por ejemplo, mencionó que en ese momento se veía obligada a cubrir el trabajo que antes realizaban entre 4 auxiliares.

Pero la relación de interdependencia más importante es la que mantiene con el encargado de despacho, no sólo porque es el responsable del área, sino también porque colabora con él en la presentación del teatro guiñol. La auxiliar ayuda a montar y desmontar el escenario, así como a manejar los títeres durante la obra.

Dado que el teatro guiñol se presenta en escuelas, instituciones, centros, etc., de cualquier parte del estado de Morelos, apoyar en esta actividad puede ocupar toda la jornada laboral, lo que significa que la auxiliar se retrasa un día en sus labores (de hecho, el teatro guiñol requiere del apoyo de dos auxiliares como mínimo, por

lo que no es sólo la auxiliar de la subdirección la que debe abandonar su trabajo para apoyar en esta actividad. Auxiliares de diferentes áreas se turnan para ir al teatro guiñol). En realidad, el apoyo al teatro guiñol no es formalmente una función de las auxiliares, sino una medida alternativa que se ha tomado ante la falta de personal especializado en la subdirección.

La zona de incertidumbre que controla la auxiliar de la subdirección parece de las más limitadas a diferencia del resto de las auxiliares, quizá debido a que sus labores tienen lugar en el área de menor influencia dentro de la organización. Lógicamente, su fuente de poder tiene que ver con su experticia en el manejo de los asuntos administrativos del área. Cabe mencionar que durante la entrevista la auxiliar señaló la marcada distinción que se hace entre “abogados” y “psicólogos”, y entre “auxiliares” y “abogados”, lo que favorece que cada quien haga su trabajo sin “cooperar” con los demás.

- *Auxiliar de Asesor Jurídico Penal*

Como auxiliar, su labor consiste en apoyar al asesor jurídico penal en sus tareas cotidianas, que van desde atender las cuestiones administrativas; llevar y organizar su agenda; hacer las promociones, prórrogas; revisar las carpetas de investigación; atender a las víctimas mientras el asesor está ausente; entre muchas otras. Pero todo el trabajo que realiza el auxiliar está bajo la autoridad y supervisión del asesor jurídico.

Evidentemente, esta es la relación de interdependencia más importante para el auxiliar. Ya vimos que el auxiliar se vuelve relevante justamente por el exceso de trabajo que enfrentan los asesores jurídicos. En ocasiones, cuando el auxiliar cuenta con estudios en Derecho o capacitación en nociones legales básicas suelen apoyar en más tareas que las estrictamente administrativas, lo que evidentemente amplía su margen de acción y de participación. No obstante, esto no cambia el hecho de que toda la responsabilidad jurídica recae en el asesor.

En general, el auxiliar se encarga de las labores administrativas para que el asesor pueda dedicarse a las funciones jurídicas. La relación entre asesor jurídico

y auxiliar depende, naturalmente, de las particularidades de cada caso. Sin embargo, desde el punto de vista de los auxiliares, la relación que establecen con el asesor depende en gran medida de qué tan abierto y dispuesto éste se muestre con ellos, sobre todo cuando cuentan con conocimientos en Derecho y, por lo tanto, pueden serle más útiles. En ocasiones, cuando la relación entre ambos ha llegado a un punto serio de “incompatibilidad”, el asesor puede recurrir a los jefes inmediatos, es decir, al subdirector de orientación y a la fiscal, para pedir el cambio de su auxiliar, y aunque también sucede de manera inversa, es menos frecuente.

Otra de las relaciones de cooperación que establecen los auxiliares es con el MP – externos. Por ley, al momento de levantar una denuncia, el MP debe asegurarse que la víctima cuente con un asesor jurídico que le brinde la asesoría y representación legal necesarias; le explique sus derechos; y las implicaciones jurídicas del tipo de delito sufrido. Nuevamente, debido al exceso de trabajo es común que sean los auxiliares los que se presentan en este primer momento para apoyar a la víctima.

La zona de incertidumbre que controla el auxiliar tiene que ver con varios aspectos. Primero, como se ha podido observar, sin su apoyo los asesores jurídicos no podrían cumplir con su trabajo; segundo, su margen de acción puede crecer si posee conocimientos en Derecho; tercero, en el momento en que la reforma de 2008 le otorgó mayor relevancia constitucional al asesor, la labor de su auxiliar también se hizo más importante; y cuarto, al apoyar al asesor va aprendiendo a controlar y manejar la incertidumbre más importante para la organización, la representación de las víctimas de delito en el nuevo sistema penal acusatorio, lo cual es de gran trascendencia si consideramos que actualmente son pocos los actores capacitados en él.

Antes de concluir es importante referir una situación particular de los auxiliares. En el caso de que posean una formación profesional en Derecho, es posible que puedan concursar por una plaza de Asesor Jurídico. Es posible que ésta sea la única oportunidad real que existe dentro de la organización de “subir” de puesto.

Sin embargo, no es muy común que los auxiliares tengan la profesión, y tampoco que el gobierno del estado, a través de FGEM, libere “plazas disponibles”.

Con la intención de resumir lo descrito hasta aquí, la siguiente tabla 5 concentra los principales aspectos abordados. De esta manera, pretendo brindar una visión más panorámica sobre las relaciones de interdependencia que establecen cada uno de los actores entrevistados.

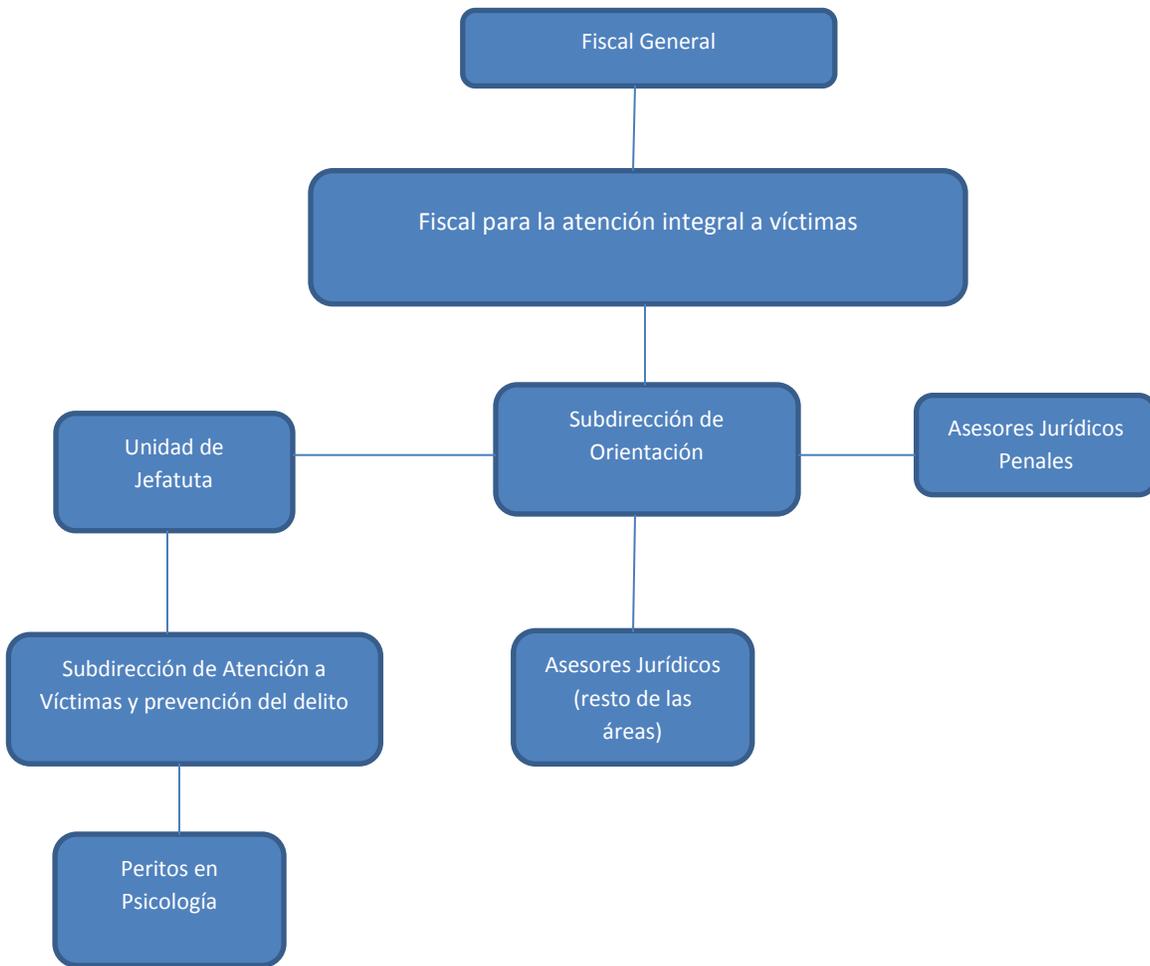
Tabla 5

Puesto o cargo	Cooperación	Zona de incertidumbre
Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscal General • Subdirector de Orientación-Asesores Jurídicos • Tribunales 	Atención y representación de las víctimas de delito. Responsable de la unidad de la FGEM que se encarga de la parte más “sensible” de un delito; la víctima.
Perito en Psicología	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscal • Encargado de Despacho • Asesores Jurídicos- Ministerios Públicos 	Se encargan de la reparación del daño emocional de la víctima como consecuencia del delito. Esta función se considera parte sustancial de los derechos humanos de las víctimas.
Jefa de Unidad	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Administración/de innovación y Profesionalización (organismos externo-Gobierno del Estado) • Fiscal • Subdirector de Orientación-Asesores Jurídicos 	El manejo y la distribución de todos los recursos con los que cuenta la FAIV.

Auxiliar Unidad de Jefatura	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación Administrativa-Dirección de Servicios Generales (unidades externas) • Fiscal • Asesores Jurídicos 	El manejo y la distribución de todos los recursos con los que cuenta la FAIV.
Encargado de Despacho de la Subdirección de Auxilio a Víctimas y Prevención del Delito	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscal • Ministerio Público • Asesores Jurídicos 	Responsable del área encargada de la reparación del daño psicológico causado por el delito, lo cual tiene un alto valor en cualquier sistema basado en el respeto de los derechos humanos de las víctimas y los imputados
Auxiliar de Dirección	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscal • Subdirector de Orientación • Asesores Jurídicos 	La relación estrecha que mantiene con la fiscal.
Asesor Jurídico área penal	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscal • Subdirector de Orientación • Ministerio Público 	Controlan la actividad más importante para la organización; la representación legal de las víctimas de delito. Se enfrenta a la incertidumbre por la implementación del nuevo sistema de justicia penal en general, y de los juicios orales en particular.
Subdirector de Orientación	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscal • Asesores Jurídicos en área Penal • Tribunales/Jueces 	Supervisa y distribuye el trabajo entre los asesores jurídicos. Funge como el segundo en mando dentro de la organización.

Asesor Jurídico área civil/familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadora Social • Asesores Jurídicos área penal • Subdirector de Orientación 	Se encarga de la actividad principal de la organización; brindar la asesoría y representación legal en materia civil, familiar, mercantil, agrario, etc.
Auxiliar de Asesor en materia penal	<ul style="list-style-type: none"> • Asesor Jurídico • Ministerio Público (Agencias de la Fiscalía General) • Fiscal 	El manejo de los asuntos administrativos de la Subdirección de Auxilio a Víctimas y Prevención del Delito.
Auxiliar Administrativo área de Psicología	<ul style="list-style-type: none"> • Auxiliar administrativo de Dirección y de Unidad de Jefatura • Peritos en psicología • Encargado de Despacho de la subdirección 	El apoyo a los asesores jurídicos; su margen de acción puede crecer si posee conocimientos en Derecho.

A partir de lo anterior podemos establecer una segunda estructura de poder informal de la FAIV:



Una vez establecida la primera aproximación a la configuración de la estructura informal de poder de la FAIV, es necesario realizar el análisis estratégico propiamente dicho, es decir, el estudio la FAIV como un Sistema de Acción Concreto. Pero antes de iniciar con ello, abordaremos en pocos párrafos lo reportado por los servidores públicos respecto a la transición del modelo de Procuraduría a Fiscalía, así como al impacto del nuevo sistema de justicia penal en sus actividades cotidianas. Es importante mencionar estos hallazgos pues, aunque no formaron parte de los objetivos de esta investigación, ponen de manifiesto algunas particularidades del sistema que podrían oponerse a un proceso de verdadero cambio estructural. Evidentemente, no hay reforma que por sí misma genere los cambios deseados en un sistema. Incluso, es muy probable que una reforma sucumba o se fusione con los vicios de un sistema si los mecanismos que regulan el funcionamiento de éste permanecen intactos. Ya que

el estudio empírico de una organización en tanto SAC pone el énfasis en la particularidad de las relaciones entre sus miembros y de los mecanismos que regulan su funcionamiento, es una oportunidad para evaluar cualquier intento de racionalizar las estructuras para desarrollar un ambiente más eficiente y dinámico (Crozier y Friedberg, 1990).

De manera general, los servidores públicos no perciben grandes cambios en sus funciones, ni a raíz de la reforma penal, ni de la transición al modelo de Fiscalía. Lógicamente, son los asesores jurídicos del área penal y sus auxiliares los que reportan cambios más significativos en sus actividades diarias, sin embargo tampoco muestran un profundo conocimiento sobre las causas y expectativas de la reforma o del cambio de modelo. El resto de los servidores públicos poseen diversas versiones sobre los motivos de estas transformaciones, pero todos aseguraron que nunca recibieron una notificación oficial que les informara y explicara el porqué de éstas: “sólo un día vinieron y dijeron; ahora nos vamos a llamar fiscalía y punto, ni una explicación”.

Específicamente sobre la transición al modelo de Fiscalía, algunos mencionaron que fue “por decreto” del gobierno del estado, es decir, del gobernador, pero que no sabían ni el motivo ni las causas de ello. Otros afirmaron que al cambiar de Procuraduría a Fiscalía, por ende, todas sus unidades debieron cambiar también de nombre, es decir, que entendían el cambio como una consecuencia “mecánica” y hasta cierto punto de manera tautológica. Otros aseguraron que el trasfondo de esta transición había sido la necesidad de brindar mayor protección a la víctima como consecuencia del incremento de los delitos, lo que implicaba mayor participación de la FAIV en general, y de los asesores jurídicos del área penal en particular. Para otros, es un cambio que viene de la Federación para aplicarse a todas las procuradurías estatales, y que tendría como principal objetivo la autonomía en el ejercicio del presupuesto, la profesionalización, y la capacitación continua. Algunos simplemente reconocieron no tener conocimiento del porqué de estos cambios, y se excusaron diciendo que cuando ellos ingresaron a la organización los cambios ya estaban implementados.

En general, los servidores públicos reportan que sus funciones han cambiado poco o nada, lo cual se pudo comprobar en la revisión de los manuales de Organización y de Políticas y Procedimientos, pues los cambios son prácticamente nominales: “el mismo manual de procedimientos, el Reglamento de la Procuraduría no ha cambiado [...], inclusive seguimos con los mismos Artículos”. Es decir, que tanto en la percepción general como en lo formal, el cambio parece ser de simple denominación.

En cuanto al impacto del nuevo sistema penal acusatorio en sus actividades cotidianas, reportaron algo similar. Con excepción de los asesores jurídicos y sus auxiliares, el resto de los servidores públicos no tienen conocimientos suficientes sobre la reforma. Para los asesores jurídicos: “las funciones sí se modificaron, no de manera profunda pero sí van enfocadas a la víctima. Antes de esa reforma el asesor jurídico tenía un papel secundario. Entonces, la función del asesor jurídico tuvo que cambiar, no solamente en la constitución, sino que tuvo que cambiar también en el Código Nacional, y en el Código Procesal Penal que antes tenía el estado. Eso fue lo que se cambió, la figura del asesor jurídico tomó una relevancia o un papel ya en el procedimiento”.

Para el resto prácticamente nada ha cambiado, por lo que difícilmente pudieron explicar en qué consiste el nuevo sistema de justicia penal más allá de que: “ahora los juicios son orales con lo que se pretende proteger más a la víctima”. Los psicólogos, por ejemplo, señalaron que no han sido capacitados en el trabajo con las víctimas desde la lógica del nuevo sistema penal acusatorio, y que en el espacio terapéutico las víctimas les comentan que todo “sigue siendo lo mismo”.

El escenario preocupante de la justicia mexicana obligó a un cambio radical en el que las autoridades encargadas de la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, y la reinserción social, modificaran “[...] desde su forma de pensar hasta su manera de actuar, para estar a la altura de las nuevas exigencias de la sociedad”; por lo que encontrar en las entrevistas que los servidores públicos prácticamente realizan las mismas funciones y de la misma manera, es por lo menos preocupante. Esta reforma no consistió en cambios focalizados a un

sistema adquirido y vigente (Struensee y Maier, 2000, p. 17), sino en la transformación profunda del sistema; esta reforma es, simplemente, la más importante que se ha hecho en materia de justicia en los últimos cien años en México.

Queda mucho por investigar a este respecto, sobre todo porque los primeros hallazgos sobre su implementación también han sido poco alentadores (CIDAC, 2016). En este sentido, los estudios cualitativos son de gran importancia pues evidencian, por ejemplo, que los servidores públicos tienen pocos o nulos conocimientos sobre la operación del sistema, y que sus funciones y la forma de llevarlas a cabo no han cambiado, lo que evidentemente no es “culpa” del sistema en sí mismo.⁶³

Hasta aquí la reflexión sobre la percepción de los servidores públicos respecto al impacto del nuevo sistema de justicia en sus actividades cotidianas. A continuación presentamos el análisis estratégico de la FAIV como sistema de acción concreto.

4.6 El análisis estratégico de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas como Sistema de Acción Concreto y sus mecanismos de regulación

Crozier y Friedberg propusieron los siguientes pasos metodológicos para llevar a cabo el análisis de un sistema de acción: a) Definir el problema; b) Demostrar la existencia del sistema en tanto conjunto de relación de interdependencia; c) describir las características elementales del sistema; d) Establecer el modelo de relaciones de poder subyacente a dichas características; e) determinar el principio de regulación del sistema; f) describir el funcionamiento del sistema; g) identificar las ventajas del sistema para el individuo y para la estabilidad del conjunto; y finalmente h) las conclusiones del sistema a las que se llegan.

Seguir estos pasos nos permitieron comprobar la existencia de la FAIV en tanto SAC, es decir, pudimos identificar y analizar la naturaleza de su interdependencia

⁶³ Los gobernadores de varias entidades federativas han criticado la implementación de nuevo sistema de justicia y sus primeros resultados, exigiendo una reestructuración de éste. (Hidalgo, junio de 2017).

y sus características más generales, para finalmente entender su regulación como un sistema total. A continuación exponemos el análisis estratégico de la FAIV:

- a) El problema. Antes de empezar es importante aclarar la distinción entre el “problema de investigación” y el “problema del sistema”. En el capítulo metodológico señalamos como problema de investigación el hecho de que la mayoría de los estudios empíricos sobre las organizaciones que participan en el sistema de justicia, se dedican casi exclusivamente a generar información estadística sobre los resultados obtenidos, de tal manera que poco o nada se sabe sobre su funcionamiento cotidiano. Con “problema del sistema” nos referimos al problema de la cooperación, es decir, lo que hace que la FAIV sea una “unidad”, un todo (Crozier y Friedberg, 2008); es lo que permite considerarla como un sistema de acción concreto. Mencionamos que la FAIV es una unidad administrativa de la FGEM, y que ésta a su vez es una dependencia del Poder Ejecutivo, lo que se refleja en los procedimientos de nombramiento de sus titulares: La fiscal de la FAIV es designada libremente por el fiscal general, mientras que éste es seleccionado por el Congreso del estado de entre una terna de candidatos propuesta por el gobernador. Al momento de realizar esta investigación, el Fiscal General y la Fiscal Especializada para la atención integral a víctimas, habían formado parte de la terna que el gobernador propuso al Congreso, es decir, una vez que el Congreso designo al actual Fiscal General, éste nombró como Fiscal para la Atención Integral a Víctimas a una de las personas con las que compitió en la terna. Este hecho no sólo evidencia que el gobernador influye en quién ocupa el cargo de fiscal general, sino que también lo hace, aunque de manera indirecta, en el nombramiento de los fiscales especializados. Es poco probable que el fiscal general designe a personas que el gobernador no apruebe. Asimismo, tanto en los documentos oficiales como en las entrevistas, la obediencia al superior jerárquico apareció como la regla general que se impone a todos los miembros de la organización. Todo esto evidencia una institución centralizada caracterizada por una especie de subordinación “en cascada”,

es decir, es un sistema caracterizado por la alta jerarquización. Como se pudo observar, aunque la fiscal es la autoridad formal en la FAIV, ésta obedece las órdenes del fiscal general y en última instancia las del gobernador del estado. De esta manera, la “cooperación” del sistema se logra entre la subordinación “en cascada” y la alta jerarquización, lo cual se reproduce a nivel intraorganizacional e interorganizacional. En este sentido, se puede decir que el modo de integración del sistema (Crozier y Friedberg, 1990; Brouselle, 2004; Göransson, 2014) tiene que ver con la jerarquía y la obediencia, es decir, con un “exceso de autoridad”.

- b) Demostración de la existencia del sistema. Se refiere a la demostración de la interdependencia entre los actores que participan en el sistema. Las entrevistas corroboraron que las actividades de cada uno de los actores están interrelacionadas en un único sistema social (Hickson, et. al., 2012). Ya mencionamos que debido a las características particulares de este sistema fue necesario atender no sólo a la dependencia a nivel intraorganizacional sino también interorganizacional. El análisis de las entrevistas y de los documentos oficiales comprobó que a nivel interorganizacional, la relación con la FGEM es muy importante para el funcionamiento y la organización de la FAIV. Si bien dicha relación frecuentemente se desequilibra a favor de la FGEM, la FAIV le otorga legitimidad social al encargarse de la parte más *sensible* del delito, siendo éste su principal recurso para negociar su participación en la relación. Hay que recordar que tanto el desequilibrio de la relación, como los recursos para negociar, son condiciones necesarias para que se pueda hablar de una relación de poder (Crozier y Friedberg, 1990). Todo esto reitera la restricción de la FGEM como *ambiente organizacional* sobre el funcionamiento de la FAIV. A nivel intraorganizacional, la fiscal, el subdirector de orientación y los asesores jurídicos, son los actores que, al controlar la función más crítica de la organización (Perrow como se citó en Hickson et. al., 2012), establecen la relación de interdependencia más importante. A nivel interdepartamental, vimos que las actividades de la

subdirección de atención a víctimas (psicólogos) son las de menor incidencia en el procedimiento legal, y por lo tanto, en la organización, lo cual explica el diferencial de poder respecto a los asesores jurídicos. En otras palabras, es claro el desequilibrio de las fuentes de poder entre los dos departamentos (Hickson, et. al., 2012) que se encargan de las principales funciones de la organización: la atención psicológica y la asesoría y representación legal de las víctimas. Sin embargo, este mismo desequilibrio de la *relación* demuestra la existencia de interdependencia entre las diferentes unidades y miembros del sistema, así como la influencia del ambiente organizacional. En este sentido, la FAIV es efectivamente “un sistema de conductas interrelacionadas de personas que cumplen con una tarea diferenciada del resto de los subsistemas” (Lawrence y Lorsch como se citó en Hickson et. al., 2012, p. 70). Todos los servidores públicos de la FAIV se saben parte de un conjunto.

- c) Características elementales del sistema. El tipo de interdependencia que establecen los actores se entiende a partir de las características fundamentales del sistema. La primera característica se refiere a la alta jerarquización o “exceso de autoridad”. Ya vimos que en este sistema es prácticamente imposible desobedecer o cuestionar las órdenes del superior jerárquico, aun cuando se trate de una autoridad de menor rango como es el caso del subdirector de orientación, quien funge como segundo al mando a nivel intraorganizacional. Otra característica es la escasa transparencia y rendición de cuentas en los nombramientos y remociones de sus autoridades. Ya mencionamos que el nombramiento y remoción de la titular dependen totalmente del *criterio* del fiscal general. Una de las autoridades formales de la FAIV reveló que su nombramiento fue el “pago” de un favor que le debía el gobernador: “Yo lo había apoyado en su campaña y pues le pedí que me ayudara. Aunque yo quería entrar a otra dependencia pero me mandó aquí (fiscalía)”; otra mencionó, “Yo por eso estoy aquí, por una “comisión” [...]; por intereses de puestos más altos, [...] por caprichos de personas que llegan a un puesto alto que en su vida han tenido.” Contrario

a lo que sucede con la remoción de las autoridades, la destitución de los operativos es prácticamente imposible. Otro servidor público mencionó que los “operativos” difícilmente pueden ser despedidos ya que el procedimiento a seguir es largo y puede generar altos costos para la institución, sobre todo cuando el trabajador es sindicalizado⁶⁴. Es evidente que la lógica de acción de la autoridad será muy distinta a la de los operativos sindicalizados pues la posibilidad de perder su trabajo “sin más” siempre está latente⁶⁵. Otra característica de gran importancia es la constante escasez de recursos materiales y humanos. Si bien no podemos establecer una relación causal entre “escasez de recursos” y “exceso de trabajo”, es inevitable señalar su vínculo e influencia en la organización del trabajo dentro del sistema. Prácticamente todas las áreas de la organización deben atender el exceso de trabajo con una carencia de recursos tanto humanos como materiales. Es decir, así *funcionan*. Es decir, la característica de la escasez de recursos determina en gran medida la manera como se coordinan los actores para cumplir con el exceso de trabajo, tal como sucede, por ejemplo, con los asesores jurídicos penales, el subdirector de orientación y la fiscal para atender los juicios orales. Los asesores jurídicos penales y la fiscal son los actores del sistema que controlan la incertidumbre más importante para la organización, los que obtienen la mayor cantidad de recursos, y por lo tanto los que ejercen mayor poder (Crozier y Friedberg, 1990; Clegg y Hardy, 1996b; Pfeffer y Salancik, 1978; Hickson, et. al., 2012). Ante esta constante de escasez y exceso, la estrategia general de los actores parece ser la de “obedecer y adaptarse”: obedecer las órdenes del superior jerárquico que frecuentemente se refieren a atender la carga de trabajo con los pocos recursos con los que se cuentan y adaptarse de tal manera que logren “resguardar” el control de su competencia o especialización funcional (Crozier y Friedberg, 1990); es

⁶⁴ No se pudo obtener el dato exacto del número de trabajadores sindicalizados, pero las plazas administrativas son las que generalmente están afiliadas al sindicato.

⁶⁵ Sería importante e interesante profundizar, por ejemplo, en los efectos de esta diferencia sobre la eficiencia y calidad del servicio brindado por la institución.

decir, cada quién se “adapta” a las exigencias para poder “proteger” sus intereses, lo que en cierta medida lleva a una especie de “aislamiento” que, por otro lado, parece favorecer el equilibrio del sistema. Esto no quiere decir que no exista la interdependencia suficiente entre los elementos del conjunto para determinar la existencia del SAC (Crozier y Friedberg, 1990), lo cual ya quedó demostrado en el inciso anterior.

- d) El modelo de relaciones de poder subyacente. A partir de estas características elementales ¿cuáles son las relaciones de poder subyacentes al sistema formal de la FAIV? Hay que recordar las restricciones de la estructura formal delimitan el margen de maniobra real de los diferentes actores del sistema, por lo que las relaciones de poder “informales o subyacentes” siempre coexiste con la autoridad formal (Crozier y Friedberg, 1990). Como se pudo observar, en este sistema todo debe pasar por la aprobación de la fiscal, sin embargo su posición de subordinación frente al fiscal general revela otra estructura de poder. Si bien la fiscal ostenta el poder al interior de la FAIV, es el fiscal general el que toma las decisiones más trascendentes incluso en detrimento de los intereses de la organización, como sucedió con el caso del CJM. Es poco probable que la fiscal logre algo sin el consentimiento y aprobación del fiscal general, por lo que generalmente forma coalición con éste para poder asentar y negociar los intereses de la organización (Pfeffer y Salancik, 1978). Hay que recordar que cada vez que cambia el Ejecutivo o el Fiscal General, la FAIV debe “adaptarse” a las nuevas exigencias de este cambio, aunque esto no quiere decir que no tenga la capacidad de negociar sus propios intereses y necesidades. Por ejemplo, la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas (ahora FAIV) desde su creación hasta hace poco más de dos años, estaba liderada por dos titulares que prácticamente habían fundado la organización, lo que les permitió durante mucho tiempo mantener cierta autonomía respecto a los cambios del titular de la Procuraduría General, gozando de mayor libertad de acción y negociación. De hecho, fue durante este periodo de “autonomía” que se

logró que las autoridades de la Procuraduría General aceptaran el acuerdo por el cual se eximía a los peritos psicólogos de la SAVPD de realizar dictámenes periciales para dedicarse exclusivamente a la atención psicoterapéutica de las víctimas. Esta etapa de “relativa autonomía” tenía tintes de “descentralización”, en el sentido de que las titulares tenían mayor libertad para actuar en favor de los intereses de la FAIV. Pero en el fondo, lo que subyace al sistema formal de la FAIV son las relaciones basadas en el “exceso de autoridad”; es decir, el hecho de que no existan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que regulen el poder formal, amplía considerablemente la maniobra real de las autoridades (tanto por parte del Fiscal General como de la Fiscal Especializada) llegando al extremo de cometer “arbitrariedades” como las comisiones o los nombramientos y remociones de los titulares.

- e) El principio de regulación del sistema. Este inciso responde concretamente al objetivo general de esta investigación y se refiere al modo de regulación que articula las relaciones de interdependencia y los juegos organizacionales que operan el sistema. En otras palabras, se refiere a los mecanismos que regulan el funcionamiento de la FAIV. De acuerdo con el marco conceptual utilizado para esta tesis, sostuvimos que el mecanismo de regulación es la relación de poder más importante para el funcionamiento de la organización. A primera vista, el análisis del caso sugería que la relación de interdependencia más importante para la FAIV era la que establecían los asesores jurídicos penales, la fiscal y el subdirector, pues entre ellos “controlaban” la zona de incertidumbre más importante para la organización: la representación legal de las víctimas del delito. Sin embargo, conforme avanzó el análisis del caso se fueron haciendo evidentes otras *incertidumbres* más importantes en el sentido que suponen mayor ambigüedad y desconocimiento para la organización (De La Rosa, 2004; p. 144): las decisiones del fiscal general y la carga de trabajo. Es decir, que el funcionamiento de la organización no dependía esencialmente de cómo se afrontara la *incertidumbre* de la representación

legal, sino de cómo se organiza el trabajo para, por un lado, responder a las órdenes del fiscal general (sobre todo cuando van en detrimento de los intereses de la organización), y por el otro, resolver el problema constante de la carga de trabajo en todas las áreas de la FAI, aunque principalmente en la de asesoría jurídica en materia penal.⁶⁶ Las soluciones a estas *incertidumbres* están “limitadas” por las características principales del sistema: 1) La alta jerarquización y 2) la falta de descentralización impiden que la fiscal pueda rehusarse, ante las órdenes del fiscal, a atender el exceso de trabajo que enfrenta la organización, por lo que se *atiende todo*; lo anterior aunado a 3) la constante escasez de recursos, agrava considerablemente la carga de trabajo. La máxima incertidumbre que enfrenta la FAIV es *atender todo con lo poco que se tiene*. El fiscal le exige a la fiscal y ésta a su vez exige a sus subordinados *atender todo con lo poco que se tiene*, aun sabiendo que esta forma de atender no es la adecuada (pues de otro modo no insistiría en la necesidad que tiene la organización de una mayor cantidad de recurso humano). Entonces, la fiscal responde a la exigencia del fiscal general exigiendo, consecuentemente, a sus subordinados atender el exceso de trabajo. Como se pudo comprobar, todos los actores del sistema reconocen y se quejan del exceso de trabajo aunque no tienen la alternativa de no hacerlo; es decir, lo hacen aun *en contra* de sus intereses. Es probable que de no existir la alta jerarquización y la centralización como características de este sistema, la fiscal junto con sus subordinados, podrían por lo menos plantear otras alternativas para enfrentar el exceso de trabajo: el hecho de que la fiscal constantemente esté pidiendo más recursos humanos quiere decir que ella le daría “otra solución” a la carga de trabajo, y no la de *atender todo con lo poco que se tiene*. En este sentido, sostenemos que el mecanismo de regulación es el de la “autoridad en exceso”. *En exceso*, porque al ser una unidad administrativa evidentemente debe existir cierta

⁶⁶ Mencionamos que la FAIV no puede “no responder” a los llamados de los Tribunales, pues de lo contrario la queja se turnaría a la FGEM y ésta daría la orden de que se atendiera de manera inmediata.

autoridad orgánica, sin embargo, el análisis del estudio de caso ha demostrado que dicha autoridad tiene alcances más allá del ámbito administrativo, lo que se refuerza con el hecho de que no exista ni un solo mecanismo de transparencia que regule la “dirección y autonomía” de la organización y de sus miembros. Este mecanismo funciona a dos niveles; primero en el intrerorganizacional, es decir, se manifiesta en la relación fiscal-fiscal general, o bien, FAIV y FGEM. Esta manifestación es de carácter contingente pues sucede o se manifiesta en aquellas ocasiones en las que el fiscal general toma decisiones que efectivamente reestructuran y organizan el trabajo al interior de la organización, como en el caso de quitarles personal para cubrir otras dependencias. La otra manifestación se da a nivel intraorganizacional y es la más cotidiana y latente pues se manifiesta todos los días: la carga de trabajo. Es ésta la que organiza cotidianamente el trabajo. Podríamos decir, que el “exceso de trabajo” es la manifestación del mecanismo de regulación de la “autoridad en exceso” en la cotidianidad de la organización. Incluso, el “exceso de trabajo” parece delimitar el margen de maniobra de los diferentes actores al interior de la organización. A pesar de que las subdirecciones de orientación y de auxilio a víctimas se encuentran formalmente en el mismo nivel jerárquico, sólo por debajo de la titular, es la primera la que concentra el mayor “exceso de trabajo”, pero por lo mismo obtiene la mayor cantidad de recursos de todo tipo y un mayor margen de negociación. Es evidente que los asesores jurídicos tienen la capacidad de ejercer poder en su relación con los psicólogos: recordemos que los asesores logran que los psicólogos hagan tareas que no les corresponden, lo que suele ser interpretado por éstos últimos como un “abuso”, además de sentir que se les relega y que no se le da la importancia que tiene su función dentro de la organización. La distinción entre ambos departamentos que se hizo evidente desde los primeros acercamientos a la organización, era expresión de esta relación de poder “subyacente”. Esto justifica el segundo movimiento de apertura en nuestro ajuste teórico propuesto, pues aunque en términos del AE lo

intraorganizacional se refiere a cualquier relación al interior del sistema, era necesario hacer explícitas las relaciones “intraorganizaciones” entre departamentos, y no sólo entre actores individuales. Pero al igual que lo que sucede a nivel interorganizacional, a nivel interorganizacional las relaciones de poder se basan en una “autoridad excesiva”, la cual establece un modo de proceder y por lo tanto dota de *relativa estabilidad* al sistema. Esta regulación, es decir, la “autoridad excesiva” es producto del peso de las tres características principales que se impone a todos los actores del sistema.

- f) Funcionamiento del sistema. Los indicadores y la información estadística han demostrado que las instituciones de nuestro país encargadas de proveer seguridad y procurar justicia presentan bajo desempeño y debilidad institucional, siendo las procuradurías las más ineficientes (CNPJE, 2015, 2016; ENVIPE, 2015, 2016; Zepeda, 2003, 2004; Jiménez, 2002). Pero si bien conocemos el estado de ineficiencia y debilidad de las procuradurías o fiscalías estatales, sabemos poco o casi nada sobre el funcionamiento interno que subyace a dicho estado. Una inquietud de esta investigación era conocer justamente este funcionamiento. En este estudio de caso, pudimos observar como el imperativo de “atender todo con lo poco que se tiene” tiene sentido por el mecanismo de regulación que denominamos “autoridad en exceso”, y que se manifiesta a nivel interorganizacional e intraorganizacional. El *atender todo con lo poco que se tiene* ha obligado a “cubrir la falta” con recurso humano que no está capacitado para realizar determinada función; el subdirector y la fiscal que deben cubrir a los asesores jurídicos penales; el Encargado de Despecho de la subdirección de Auxilio a Víctimas que además de la función de encargado debe cumplir con sus tareas como perito en comunicación humana; la auxiliar que ahora debe hacer el trabajo que antes hacían entre cuatro auxiliares, además de apoyar en el Teatro Guiñol, etc. Si bien esta investigación no midió el desempeño de la organización para asegurar que es “ineficiente”, el análisis cualitativo del estudio de caso reafirma el supuesto de que “las altas cargas

de trabajo [...] y los recursos humanos limitados con que se cuenta para operar pueden, en principio, afectar la eficiencia del sistema de justicia.” (CIDAC, 2016, p. 98), para sostener que su estado de presunta ineficiencia tiene –parte de- su explicación en el mecanismo de regulación de la “autoridad en exceso”.

g) Ventajas del sistema para el individuo y para la estabilidad del conjunto. Contrario a lo que puede pensarse, un sistema altamente jerarquizado no sólo concede ventajas a la autoridad formal. Evidentemente, la característica del sistema de alta jerarquización diferencia entre la “autoridad” y los “subordinados”, pero al parecer esto no provoca quejas que traspasen el umbral de lo tolerable y que amenacen la estabilidad del sistema, pues los actores al “adaptarse”, “resguardan” el control de su dominio a cambio “obedecer sin cuestionar” a la autoridad y no meterse o interesarse por lo que pasa con su vecino, lo que permite estabilidad y escaso conflicto.

h) Conclusiones del sistema

Al final de este análisis pude llegar a las siguientes conclusiones sobre el sistema:

- Detrás del conjunto de las diferentes relaciones de interdependencia existe un sistema de acción concreto con reglas que se imponen para todos. Existe interdependencia entre los actores que participan.
- Los actores son conscientes de la existencia de este sistema; acatan las restricciones y los límites que les impone el sistema para poder actuar eficazmente dentro de él, o por lo menos, para no arriesgar demasiado y perder en el juego organizacional.
- La dependencia de la FAIV respecto a la FGEM es percibida como “natural”; el fiscal general dicta o aprueba las decisiones importantes sobre el funcionamiento de la FAIV.

- Mientras el fiscal general tenga la atribución formal de nombrar y destituir libremente a la titular de la FAIV, sin mecanismos de transparencia que protejan a esta última de arbitrariedades, será difícil que su función cuente con la autonomía técnica necesaria.

4.7 Conclusiones del estudio de caso. El supuesto teórico y los resultados del estudio de caso

El supuesto teórico que sustenta esta tesis señalaba que el mecanismo de regulación de la FAIV era aquella relación de poder que estructura y mantiene estables los procesos y juegos organizacionales internos. A continuación evaluaré esta hipótesis a partir de los resultados obtenidos en el estudio de caso.

Para comprobar si se cumple el supuesto teórico, fue necesario identificar las relaciones de interdependencia más relevantes del sistema; los autores involucrados; las actividades que realizaban; los recursos se ponían en juego; etc.

En un intento por sistematizar los datos obtenidos por el estudio de caso, en la siguiente tabla (Tabla 6) establecemos la relevancia de cada actor con base en su participación en las relaciones de interdependencia más trascendentes para la organización⁶⁷.

Actores con mayor relevancia dentro del sistema			
Actor	Entrevistas	Estructura formal/disposiciones normativas	Puntos total
Fiscal	1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1	1,	9

⁶⁷ Se le asignó a cada actor un punto por relación de interdependencia en la que participaba. En la tabla se puede observar la diferencia entre la participación formal y lo que tiene lugar real y cotidianamente. Por ejemplo, formalmente la participación de los dos subdirectores en relaciones de interdependencia es prácticamente la misma, sin embargo el estudio de caso reveló que el subdirector de orientación posee mayor participación e incluso se le considera el segundo en mando (informal) para decidir sobre los asuntos cotidianos de la organización.

Subdirector de Orientación	1, 1, 1, 1, 1,	1, 1, 1,	8
Asesores Jurídicos (penales)	1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1,	1,	10
Fiscal general	1		1
Tribunales/jueces	1, 1		2
Ministerio Público	1, 1, 1		3
Trabajadora Social	1,	1,	2
Peritos en Psicología	1,	1,	2
Subdirector/Encargado de Despacho de la subdirección de Prevención y Auxilio a Víctimas	1, 1	1, 1, 1,	5
Dirección General de Administración (Organismo externo/del Estado)	1, 1		2

Como se puede observar, los asesores jurídicos, la fiscal⁶⁸ y el subdirector de orientación, son los actores que establecen un mayor número de relaciones de interdependencia. Recordemos que de acuerdo con el AE, los actores que más participan en diferentes relaciones, acumulan más recursos provenientes de todos estos compromisos y que posteriormente pueden utilizar de manera estratégica para reforzar la propia posición al interior de la organización (Crozier y Friedberg, 1990, p. 62).

⁶⁸ La fiscal presenta la mayor diferencia de puntaje entre su participación formal y la cotidiana. Esto se debe a que en los manuales de Organización y de Políticas y Procedimientos, sólo se menciona que la fiscal debe coordinar el trabajo de toda la organización. Como se pudo observar, prácticamente todos los actores del sistema mantienen una relación de interdependencia importante con la fiscal pues todo debe pasar por su consentimiento y aprobación.

Pero de estos tres actores, son los asesores jurídicos (principalmente del área penal) los que aparecen con mayor participación en relaciones de interdependencia: y es la relación que mantienen con la fiscal y el subdirector de orientación (actores que siguen en orden de participación) la de mayor importancia para poder llevar a cabo su tarea.

Para comprobar la hipótesis era necesario hacer preguntas sobre esta relación: ¿es la relación de interdependencia entre los asesores jurídicos, el subdirector y la fiscal, una relación de poder? ¿Esta relación estructura y mantiene estables los procesos y juegos organizacionales internos de la FAIV?

Como pudimos observar, esta relación se basa fundamentalmente en la “insuficiencia” organizacional determinada por la escasez de personal y el exceso de trabajo. La carga de trabajo es entendible si recordamos el dato proporcionado por el subdirector de orientación; la fiscalía cuenta con 5 ó 7 asesores jurídicos penales para atender todos los delitos que se denuncian en el estado.⁶⁹

Pero entonces, ¿es ésta una relación de poder⁷⁰? Recordemos la definición: “es una relación de fuerza de la cual uno puede sacar más ventaja que el otro, pero en la que, del mismo modo, el uno no está totalmente desvalido frente al otro”. O bien, una relación de poder tiene lugar cuando el poder de A sobre B corresponde a la capacidad de A de conseguir que en su negociación con B los términos del intercambio le favorezcan (Crozier y Friedberg, 1990; p. 58).

La relación de interdependencia entre estos actores no parece responder a esta definición. El hecho de que la fiscal y el subdirector acudan a un juicio oral supliendo a los asesores jurídicos, evidentemente no supone un ejercicio de poder por parte de éstos últimos.

⁶⁹ El reporte del CIDAC señala entre 15 y 19 asesores jurídicos para el estado de Morelos. Es posible que la diferencia entre ambos datos se deba a que el proporcionado por el CIDAC agrupa a los asesores jurídicos de todas las áreas, mientras que el aportado por el subdirector se refiere exclusivamente a los especializados en el área penal.

⁷⁰ No toda relación de interdependencia es una relación de poder, pero toda relación de poder implica interdependencia.

Esto obligaba a hacer más preguntas ¿por qué la fiscal y el subdirector apoyan a los asesores jurídicos haciendo labores que no les corresponden? La respuesta es: porque no se puede ignorar ni denegar una solicitud girada por un juez. Pero entonces ¿qué pasaría si la FAIV no respondiera esta solicitud? ¿A quién recurriría el juez o el tribunal para acusar este incumplimiento? ¿A quién se responsabilizaría y qué precio pagaría por el incumplimiento?

Como pudimos observar, la responsabilidad caería sobre la Fiscalía General; concretamente sobre el fiscal general. Dado que la FAIV es una unidad administrativa de la FGEM, ésta supervisa y se responsabiliza de sus acciones. Así, en una situación hipotética de incumplimiento por parte de la FAIV, el fiscal general simplemente daría la orden de responder inmediatamente al llamado en cuestión.

Por otra parte, la relación entre los asesores, la fiscal y el subdirector no parece tener el alcance para estructurar y mantener estables el resto de los procesos y juegos organizacionales de la FAIV. Vimos que la estrategia de los actores de “adaptarse y obedecer” resulta en una especie de “aislamiento” que les permite “resguardar y controlar” su competencia e intereses, es decir, cada actor realiza sus actividades sin preocuparse demasiado de lo que ocurre con sus vecinos. De esta manera, por ejemplo, los peritos en psicología llevan a cabo sus tareas al margen de la relación –y sus consecuencias- entre los asesores, la fiscal y el subdirector. Por supuesto que existen ocasiones en las que los psicólogos deben atender un caso especial a petición de estos tres actores en conjunto, pero esto es poco frecuente.

A partir de todo lo anterior, no se puede considerar a esta relación de interdependencias como un mecanismo de regulación del SAC de la FAIV.

La respuesta a la pregunta de por qué no se puede “denegar” los llamados de los Tribunales, obligó a redirigir la reflexión hacia la relación de tipo interorganizacional entre la FGEM y la FAIV. Ya describimos varias situaciones en

las que la FGEM ha tomado decisiones de gran relevancia para el funcionamiento de la FAIV. Esto devela una descentralización institucional.

Por ejemplo, mencionamos que a pesar de la constante demanda de la fiscal hacia el fiscal general de asignarle más personal, éste le ha “quitado” recurso humano para poder cubrir las necesidades del nuevo Centro de Justicia para la Mujer, agravando así la carencia de personal en la FAIV. Otro ejemplo, es el caso de las comisiones. Todos los actores entrevistados respondieron que ante una comisión dispuesta desde fiscalía general, es poco lo que la fiscal especializada puede llegar a hacer para evitarla.⁷¹

De esta manera, se puede decir que el fiscal general logra que la fiscal haga *lo que de otra manera no haría* –como ceder personal-, lo cual es una condición necesaria para hablar de una relación de poder. Pero evidentemente, esta relación entre los actores Fiscal General-Fiscal Especializada, tiene de fondo la relación interorganizacional Fiscalía General del Estado de Morelos- Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas.

También mencionamos que si bien los términos de la relación frecuentemente se desequilibran a favor de la FGEM, la FAIV no se encuentra del todo desvalida pues posee una fuente de intercambio elemental que consiste en dotar a la fiscalía general de “legitimidad social”. Por decirlo de alguna manera, la FGEM pagaría un precio “político-social” de no contar con una unidad especializada en atención a víctimas,⁷² pues se le cuestionaría como institución democrática comprometida con los derechos de las víctimas.

La FAIV, al satisfacer la recomendación de los estándares internacionales de que las fiscalías cuenten con unidades especializadas en la atención a víctimas de

⁷¹ Fragmento de la entrevista a un auxiliar administrativo: “por ejemplo, si alguien de la oficina del fiscal se quiere vengar de ti porque creyó que le contestaste mal o lo que sea, te llega tu comisión y te dicen que es por ‘necesidades del servicio’; y ¿a quién puedes recurrir? a nadie, te vas de comisión y punto”. Diario de campo, Junio de 2016.

⁷² Morelos es uno de los tres casos de entidades federativas que además de contar con la Comisión, tiene otra unidad que da este servicio por parte de la Fiscalía (CIDAC, 2016).

delito⁷³, posee un recurso suficientemente valioso con que negociar su participación en la relación con la FGEM, lo cual también es una condición necesaria para hablar de una relación de poder.

Ya vimos como la fiscal responde a la exigencia del fiscal general de *atender todo con lo poco que se tiene*, sometiendo a sus subordinados al exceso de trabajo aun cuando sabe que no cuenta con el personal suficiente y que, por lo tanto, no es la manera más idónea de proceder.

Queda claro que los intereses de la fiscal y de sus subordinados quedan afectados, pues la queja por el exceso de trabajo es contante, lo que hace suponer que de tener la *posibilidad* seguramente se rehusarían a seguir haciéndose cargo del exceso. Esta es otra condición necesaria para hablar de una relación de poder.

Recordemos que el fiscal general cuenta con un recurso “formal-informal”, siempre latente, en las negociaciones con la fiscal: su atribución de removerla libremente. *Formal* puesto que así lo dispone la Ley Orgánica de la Fiscalía, e “informal” puesto que, al no existir ningún mecanismo de transparencia que proteja a la fiscal de una destitución arbitraria, este recurso puede utilizarse por causas netamente “informales”.

El alcance y la importancia de este recurso “formal-informal” en la relación fiscal general-fiscal, quedan más claros si lo comparamos con lo que sucede en otra relación de tipo autoridad-subordinado dentro de la organización; por ejemplo, en la relación asesores jurídicos-auxiliares, las entrevistas confirmaron que el auxiliar obedece las órdenes del asesor jurídico porque formalmente esa es su labor, sin embargo los asesores jurídicos no tienen la atribución de “despedir” a su auxiliar, y en los casos extremos lo único que pueden hacer es solicitar un cambio de auxiliar ante los superiores, pero definitivamente el auxiliar no va a ser despedido.

⁷³ Véase el informe que representantes del colectivo #FiscaliaQueSirva presentaron en audiencia ante la CIDH, el día 17 de Marzo de 2017. Y el de la ONU sobre Fiscalías. Y el de Autonomía de fiscales y fiscalías.

A partir de todo lo anterior se ¿podría sostener que la relación entre la FGEM y la FAIV, o bien, entre el fiscal general y la fiscal especializada, es una relación de poder? y de ser así, ¿esta relación logra estructurar y mantener estables el resto de los procesos y juegos organizacionales dentro del SAC de la FAIV? El análisis del estudio de caso permitió responder que sí. Pero esta relación de poder parece manifestarse en dos niveles distintos: el nivel interorganizacional y el nivel intraorganizacional.

Vimos que las decisiones tomadas por la FGEM, o el fiscal general, pueden efectivamente reestructurar y reorganizar el trabajo al interior de la organización, sin embargo estas decisiones son contingenciales, es decir, evidentemente no suceden todos los días. Pero existe una manifestación de esta relación que sí es cotidiana en la vida organizacional de la FAIV: la exigencia de atender el exceso de trabajo a pesar de la carencia de recurso humano. De hecho, como ya hemos visto, esta exigencia es la que determina en gran medida cómo se organiza el trabajo diario al interior de la FAIV, es decir, esta manifestación se ubica a nivel intraorganizacional

A partir de lo anterior pude concluir que la relación de poder entre la FGEM y la FAIV es la más importante para el funcionamiento de la organización, pues sus alcances, contingentes y cotidianos, logran efectivamente estructurar y mantener estables al resto de los procesos y juegos organizacionales. De esta manera, se pudo comprobar la hipótesis de que la relación de poder más importante para el funcionamiento de la organización, funge como el mecanismo de regulación del sistema como totalidad. Cabe señalar que el supuesto teórico no señalaba nada respecto a la posibilidad de que el mecanismo de regulación se manifestara a diferentes niveles organizacionales, sin embargo esto nunca hubiera podido establecerse *a priori* debido a que responde a las características particulares del estudio de caso.

Hay que aclarar que esta conclusión no supone la idea de un sistema sometido a implicaciones deterministas externas, sino a los mecanismos de regulación que gobiernan un sistema cuya estructura en redes de poder e intercambio liga a los

diversos actores, lo que lo hace susceptible de ser analizado, justamente, en términos de relaciones de poder e interdependencia entre los actores (Crozier y Friedberg, 1990; p. 133).

Conclusiones generales

Ajustes al modelo del Sistema de Acción Concreto. Las relaciones de poder intraorganizacionales e interorganizacionales

Como quedó explicado en el último apartado del capítulo teórico, dadas las características del caso estudiado, fue necesario “abrir” la visión del sistema de tal manera que se pudieran distinguir las relaciones de interdependencia en dos niveles diferentes: intraorganizacional e interorganizacional.

Aunque el modelo del SAC no *exige* que los mecanismos de regulación deban ser *intraorganizacionales*, generalmente se enfoca en las relaciones de poder que suceden al interior del sistema. Con las “dos aperturas” del sistema tratamos de hacer explícito el nivel o los niveles en los que *opera* el o los mecanismos de regulación, y así poder lograr un análisis y entendimiento más precisos de éstos.

Pero esto no significa que analizamos todas las relaciones de interdependencia que suceden en los tres diferentes niveles; ni que abarcara a toda la Fiscalía General como un SAC. De hecho, el AE no se propone estudiar todas las relaciones de poder que tiene lugar en un sistema pues entiende que, debido a su naturaleza, dinamismo y contingencia, esto sería una tarea prácticamente imposible. Lo que se propone sólo es estudiar las relaciones de interdependencia y poder más sistemáticas en la regulación del sistema.

Eventuales aportaciones teóricas y empíricas

En términos teóricos, consideramos que la principal aportación de esta tesis es la apuesta por concebir a las organizaciones del sistema de justicia, específicamente las que se encargan de la atención y representación de las víctimas de delito, como sistemas de poder. De esta manera, su funcionamiento ya no es entendido como resultado del efecto mecánico de las disposiciones normativas-constitucionales, sino como consecuencia del conjunto de los juegos de poder en los que participan sus miembros (Friedberg, 1997). En otras palabras, la presente

investigación analiza este tipo de organizaciones más allá de la estructura y las atribuciones formales aunque no las niega.

Así, tratamos de concebir la atención y representación de las víctimas más allá de los tratados y estándares internacionales; de las recomendaciones y aplicación ideal. Más bien, lo que pretendimos fue abordarla desde la vida cotidiana organizacional; la carga de trabajo, los intereses de los distintos actores, la manera como cooperan y por qué lo hacen, las demandas que son importantes para la organización, cómo se traducen las reformas y transformaciones institucionales al trabajo del día a día, etc. Pues en el fondo, todo esto se trata de personas que establecen relaciones entre sí; relaciones de poder, principalmente, dado que la conducta humana no puede ser totalmente condicionada.

Estudiar este tipo de organizaciones no sólo se trata de construir indicadores y de medir su desempeño. Dedicar todos los esfuerzos a la evaluación y medición de los aspectos más tangibles como son los estructurales, procedimentales y de organización formal, es olvidar que las organizaciones tienen vida porque hay seres humanos relacionándose. Es justo por esto que las reformas por sí solas no modifican la forma como funcionan las instituciones. Estudiarlas hace necesario saber cómo están funcionando cotidianamente, es decir, cómo se están relacionando los actores con miras a cumplir un objetivo en común.

De no tomar en cuenta el comportamiento de los actores que son los que finalmente le dan vida a las organizaciones, se seguirá ignorando cómo funcionan realmente; y cuando no se sabe cómo funciona algo, es prácticamente imposible lograr cambios significativos y alcanzar resultados esperados.

El estudio de las relaciones de interdependencia y poder entre los miembros de la FAIV evidenció no sólo la escasa “autonomía” de la fiscal especializada respecto al fiscal general, sino también la de la fiscalía general frente al poder ejecutivo. Este estudio de caso bajo la perspectiva del AE permitió identificar una “autoridad excesiva” que tiene como asidero la *centralización* de la institución estatal de la procuración de justicia.

Por otro lado, se pudo constatar que los cambios producidos por la reforma del 2008 y la transformación del modelo de *procuraduría* a *fiscalía* estatal han sido básicamente *nominales* y no *funcionales*. Aunque estos temas no fueron considerados explícitamente en los objetivos de esta investigación, su transcendencia *contextual* obligó a tenerlos en cuenta a lo largo de la investigación. Las entrevistas evidenciaron que gran parte de los servidores públicos no saben cuáles fueron los motivos de estos cambios, en qué consisten, y cuáles son los resultados que se esperan, dato que es por demás relevante puesto que son ellos los que realmente ponen en operación al nuevo sistema.

Estos datos obtenidos en la investigación convalidan algunos de los hallazgos del reporte del CIDAC (2016), como por ejemplo, que la transición del modelo tradicional de justicia al oral acusatorio ha consistido básicamente en el traspaso mecánico de los recursos de todo tipo. De acuerdo con los datos arrojados por este estudio de caso, con excepción del trabajo de los asesores jurídicos penales que ahora se rige bajo la modalidad oral, el resto de los miembros de la FAIV aseguran que desempeñan sus actividades de la misma manera que antes de la reforma y del cambio de modelo a fiscalía.

Crozier y Friedberg (1990) aseguraban que la adopción de nuevas reglas formales no era condición suficiente para lograr cambios en el funcionamiento de un sistema humano. Es muy probable que una iniciativa sucumba o se fusione con los vicios del sistema si no cambia en absoluto el tipo de *regulación* del sistema. Es así como las mejores reformas pueden quedarse en el papel incapaces de lograr su fin último; que en este caso es el acceso a una justicia pronta y de calidad para las víctimas y los imputados.

Evidentemente, en el fondo de la pregunta sobre el funcionamiento de la FAIV y sus mecanismos de regulación, está el cuestionamiento sobre la solidez de las instituciones de justicia para llevar a cabo su función social; responder a la demanda del acceso a una justicia de calidad.

Un aporte más práctico de esta tesis es que pone en la mesa de discusión el tema de la independencia y la autonomía de las fiscalías y fiscales generales estatales y también de las fiscalías y los fiscales especializados. Considero que es *práctico*, en el sentido de que está directamente relacionado con cambios *prácticos* en el diseño institucional, los cuales pueden favorecer mecanismos más transparentes y de rendición de cuentas sobre los procesos de elección y destitución de los titulares, de tal manera que se amplíe y garantice, en la medida de lo posible, su acción independientemente de otros intereses y órganos políticos (Fiscalía Que Sirva, 2017).

Así, sería pertinente cuestionar si los organismos especializados en la atención y representación de las víctimas de delito tendrían que gozar de cierto grado de autonomía o descentralización incluso respecto a las fiscalías generales estatal y federal. Es decir, ¿es posible garantizar una atención y representación de calidad para las víctimas de delito cuando el diseño institucional de estas organizaciones carece de mecanismos de control y transparencia que protejan el ejercicio de esta función de otros intereses y poderes políticos?

¿Qué sigue en los estudios sobre la fiscalías estatales generales y especializadas en la representación de las víctimas? Una propuesta para futuras líneas de investigación.

A partir de los resultados de esta investigación, consideramos que algunas de las líneas de investigación más urgentes para el estudio de las fiscalías estatales generales y especializadas, son: la autonomía e independencia de los fiscales y las fiscalías; la capacitación y el servicio profesional de carrera; y el seguimiento para la consolidación del sistema acusatorio penal.

Hoy en día en México, se discute la necesidad de instaurar una procuración de justicia autónoma del poder ejecutivo como pieza clave para el fortalecimiento de las instituciones y la ejecución de un sistema de justicia penal verdaderamente democrático (Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalía, 2017). Sin embargo, el tema de la autonomía e independencia de las

fiscalías y los fiscales se ha concentrado en el nivel federal, olvidando la realidad de lo que pasa en las entidades federativas.

Por otro lado, las instituciones operadoras no cuentan con un diagnóstico integral de su personal y la información que tienen suele ser poca e insuficiente (CIDAC, 2016). Más allá de los números en cuanto a inversión, cantidad de cursos de capacitación, servidores públicos que ingresan y se mantienen en la institución, etc., no existe información cualitativa pertinente que dé un panorama más claro sobre la preparación de los servidores públicos, por ejemplo, para operar el nuevo modelo de justicia. De hecho, los primeros resultados sobre su implementación muestran que la transición se ha limitado a traspasar mecánicamente el recurso humano del sistema tradicional al oral acusatorio.

Realizar investigaciones cualitativas sobre la capacitación y el servicio profesional de carrera permitirá conocer a detalle aspectos como los mecanismos de monitoreo y evaluación de desempeño del personal; de reclutamiento y selección; de control y transparencia de ingreso y permanencia; la profesionalización e independencia operativas reales de los servidores públicos; los principales motivos de la carga de trabajo y el rezago; etc.

Es importante que nuevas investigaciones indaguen sobre cómo realizan los servidores públicos su trabajo cotidiano, y cómo enfrentan el exceso de trabajo; sobre todo porque uno de los objetivos del nuevo modelo oral, y una de sus premisas de implementación, fue justamente el descongestionar al sistema para concentrar los recursos en la investigación y sanción de los delitos de mayor impacto social (Zepeda, 2017). Los primeros hallazgos sobre la implementación del nuevo sistema, sugieren que, aunque el modelo dispone de salidas alternativas, se está generando un rezago considerable que de no corregirse podría terminar en una saturación similar a la que presentaba el modelo tradicional (CIDAC, 2016; p. 140).

Así, es necesario indagar, desde un enfoque cuantitativo y cualitativo, sobre las posibilidades reales de los servidores públicos de brindar un servicio de calidad;

evaluar si resulta materialmente posible llevar a cabo el apoyo y la representación de las víctimas de acuerdo con los máximos estándares en materia de procuración de justicia; determinar en qué medida esto podría colapsar al sistema (Espinosa, 2014, p. 265), etc.

Finalmente, realizar otros estudios de caso con base en la perspectiva del AE y en unidades metodológicamente comparables con la FAIV, permitiría identificar patrones y diferencias que ayudaran a ampliar nuestro entendimiento sobre la realidad de estas organizaciones y su funcionamiento real y cotidiano. Los estudios de caso con perspectiva comparativa favorecerían la contrastación de hipótesis y el desarrollo teórico sobre los mecanismos de regulación de este tipo de organizaciones.

Lo cierto es que con la implementación del nuevo sistema de justicia penal, las organizaciones de administración y procuración de justicia están “pasando por ajustes que no pueden ser identificados con los datos estadísticos [...] disponibles, [por lo que es] necesario complementar la evaluación con un análisis cualitativo”⁷⁴ (CIDAC, 2016, p. 83), con énfasis en el caso por caso para poder identificar las particularidades de cada institución (CIDAC, 2016, pp. 48-49).

No se puede seguir posponiendo la realización de estudios empíricos sobre el funcionamiento concreto de estas organizaciones, sobre todo en estos primeros años de operación del sistema acusatorio que son cruciales para evaluar sus fortalezas y debilidades con miras a corregir lo que es necesario, y así lograr su consolidación.

Tal como se ha realizado el análisis, proporciona una última contribución con respecto al tema transversal de las reformas y cambios de modelos. Enfatiza el problema de la transformación del sistema. Dadas las características y el modo de

⁷⁴ Así, por ejemplo, para entender lo que sucede en materia de *capacitación*, no basta con obtener la información sobre la inversión de recursos y el número de operadores capacitados. Es necesario contar con datos empíricos sobre aspectos internos de las instituciones como por ejemplo; quiénes toman la decisión sobre qué cursos se van a impartir y quiénes acceden a ellos; la percepción de los actores sobre el impacto de la capacitación en sus actividades cotidianas; la pertinencia de los cursos de capacitación respecto a las necesidades de la organización; cómo son aplicados en el trabajo cotidiano los conocimientos adquiridos durante la capacitación, etc.

regulación aquí descritos, el sistema de acción de la FAIV parece incapaz de iniciar un proceso de verdadero cambio estructural. Mientras el modo de regulación sea el mismo, y que parece no haber cambiado tras la reforma y el cambio de modelo, será difícil que cualquier intento de transformación genere cambios significativos en el funcionamiento del sistema. Por el contrario, es posible que las iniciativas sucumban o se fusionen con los vicios del sistema, impidiendo así alcanzar su fin último, en este caso, el acceso a una justicia pronta y de calidad para víctimas e imputados.

Bibliografía

Alpuche De La Cruz, E. (2009). Análisis organizacional e institucional, desempeño organizacional: Estudio de Caso en el Banco de México. (Tesis de maestría). Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa. México D. F.

Animal Político. (24 de Marzo de 2017). Fiscalía de Morelos crea una unidad especializada para investigar fosa de Jojutla. Animal Político. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2017/03/fiscalia-morelos-fosa-jojutla/>

Arellano Trejo, E. (Octubre de 2012). Nuevas funciones y estructura de la PGR. Documento de trabajo núm. 145. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Argote L., y Greve, R. H. (May-Jun., 2007). A behavioral Theory of the firm: 40 years and counting: Introduction and Impact. *Organization Science*, Vol. 18, No. 3, pp. 337-349. Published by: INFORMS.

Argyris, C. (1975) The impact of the Formal Organization upon the individual. en Pugh, D.S., *Organization Theory*, Penguin Books, London, pp 261-278.

Argyris, C. (1996). Unrecognized defenses of scholars: Impact on theory and research. *Organization Science*, 7 (1) pp. 78-87.

Bachrach, P. y Monton S. B. (1962). Two faces of Power. *The American Political Science Review*, vol. 56, No. 4, (Dec.), pp. 947-952.

Bachrach, P. y Monton S. B. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analitical Framework. *The American Political Science Review*, vol. 57, No. 3, (Sep.) pp. 632-642.

Boletín informativo. "La política de Derechos Humanos en México". No. 64. 4 de agosto de 2014. Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. Secretaria de Relaciones Exteriores. Recuperado de <http://consulmex.sre.gob.mx/frankfurt/images/stories/pdf/Boletines/boletin64.pdf>

Brousselle, A. What counts is not falling...but landing: Strategic Analysis; An adapted model for implementation evaluation. *PubMed Central Canada. Evaluation (Lond)*. 2004 April; 10(2): 155–173.

Bunge, M. 2000. La relación entre la sociología y la filosofía. Editorial EDAF S.A., Madrid. Cap. 2.

Burrell, G. y Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Heinemann, New Hampshire. Pp. 1-37, 311-325, 365-392.

Cámara de Diputados LXIII. Comunicación Social. Boletín n° 4797. Aprueba Pleno dictamen para expedir Ley de la Fiscalía General de la República. 2014. Recuperado de

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comunicacion/Boletines/2014/Diciembre/10/4797-Aprueba-Pleno-dictamen-para-expedir-Ley-de-la-Fiscalia-General-de-la-Republica>

Campbell, T. D., y Stanley, C. J. (1991). Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social. Amorrortu editores, Buenos aires. Pp. 9-19.

Carbonell, Miguel. 2013. La reforma Constitucional en Materia Penal; Luces y Sombras. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. 473-508.

Cárdenas, G. J. (1997). La ubicación constitucional del Ministerio Público. En La justicia mexicana hacia el siglo XXI. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 183. Recuperado de http://moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_md/pos/DR/JT/AM/03/Justicia_mexicana/25_La_ubicacion.pdf

Carpizo, J. (2008). Diversos aspectos personales y sociales en la procuración de justicia. En La Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia. Núm. 12. Julio-Diciembre. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de México. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8727/10760>.

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (2016). *Hallazgos 2016: Evaluación de la operación del sistema de justicia penal acusatorio en México*. Recuperado de http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016_COMPLETO-digital.pdf

Clegg, S. R. y Hardy. C. (1996b). Some dare call it power. En Clegg, S. R., Hardy, C. y Nord, W. R. Handbook of Organization Studies, London: Sage, pp. 622-641.

Clegg, S. R., David C. y Nelson P. (2006). Power and Organizations. Sage, London. Pp. 1-38.

Clegg, S. R., Hardy, C. (1996). Introduction. Organizations, Organization and Organizing. En Clegg, S. R., Hardy, C. y Nord, W. R. Handbook of Organization Studies, Sage, Londres, pp. 1-28.

Clegg, Stewart (1990) *Modern Organizations. Organization studies in the postmodern world*, Sage, London.

Cohen, M. C., March, G. J., Olsen, P. J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly, Vol. 17, No. 1 (Mar.), pp. 1-25.

Colectivo #FiscalíaQueSirva. (17 de Marzo de 2017). Informe de audiencia. Situación de Independencia y Autonomía del sistema de Procuración de Justicia en México. 161 Periodo Ordinario de Sesiones CIDH. Recuperado de <http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2017/03/Informe-de-Audiencia-Situacion-de-independencia-y-autonomia-Fiscalia-MX-16-Mar-VFF.pdf>

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.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2014). *Informe de Pobreza en México*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informe-pobreza-Mexico-2014.pdf>

Contreras M. J. C. y De la Rosa A. A. (2013). Organizaciones y Políticas Públicas. Elementos para trabajar una perspectiva organizacional de las políticas públicas. En Contreras y De la Rosa (Coords.) *Hacia la perspectiva organizacional de la política Pública. Recortes y orientaciones iniciales*. Fontamara, México. pp. 13-56.

Contreras Manrique, J. C. (2006). Estructura y acción concreta en organizaciones de partido político. Un estudio de caso en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). (Tesis doctoral). UAM-Iztapalapa, División de CSH, Departamento de Economía, Posgrado en Estudios Organizacionales. México, D.F.

Crozier, M. (1974). *El fenómeno burocrático* (Vol. 1), Buenos Aires: Amorrortu.

Crozier, M. (1974). *El fenómeno burocrático* (Vol. 2), Buenos Aires: Amorrortu.

Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.

Dahl, R. A. (1957). The concept of power, *Behavioural Science*, 2: 201-5

De la Rosa, A. A. (2002). Teoría de la Organización y nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. *Revista Administración y Organizaciones* Vol. 4, No. 8 (Julio). Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México. Pp. 13-44. Recuperado de http://www.izt.uam.mx/eorg/Profesores/files/7/4c78975e75bb1_TO.pdf

De la Rosa, A. A., López, B. A., Pérez, T. M. A. (2004). La acreditación mediante el Sistema Nacional de Investigadores como mecanismo de regulación de la investigación. Algunas reflexiones organizacionales a partir de un estudio de caso. *Revista de El Colegio de San Luis, Vetas*, año VI, núm. 18, septiembre-diciembre. Pp. 71-107. Recuperado de <http://2006-2012.colsan.edu.mx/revistacolegio/archivos/18vpig.pdf#page=72>

De la Rosa, A. A. (2004). Hacia la emergencia de un nuevo objeto de estudio: la micro, pequeña y mediana organización. *Iztapalapa* 56, año 25, pp. 129-174. Recuperado de http://asoea.azc.uam.mx/f_uam_mipymes/textos/m2_2.pdf

De la Rosa, A. A. (2007). *La Micro, Pequeña y Mediana Organización en la Perspectiva de los Estudios organizacionales. Una Mirada al Caso de una Microorganización desde la Óptica del*

Poder. (Tesis doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa). Recuperada de <http://tesiuami.izt.uam.mx/uam/asp/am/presentatesis.php?recno=13978&docs=UAMI13978.pdf>

De la Rosa, A. A., Lozano, C. O., Ramírez, S. J. C. (2009). Organización, Empresa y Familia: De la empresa familiar a la organización familiar. *Gestión y Estrategia*. Núm. 36, Julio/Diciembre. Pp. 17-36.

Decreto que Crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Morelos. (14 de Agosto de 2013). Recuperado de <http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/obtenerdoc.php?path=/Documentos/ESTADO/MORELOS/o1153645.doc&nombrec clave=o1153645.doc>.

Diario Oficial de la Federación (2008, 18 junio). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008. Fecha de acceso: Marzo 2015.

Diario Oficial de la Federación. (2013, 09 enero). Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas. Última reforma publicada: DOF 03-01-2017. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf. Fecha de acceso: diciembre de 2016.

Dowding, K. (2011). *Encyclopedia of Power*. SAGE Publications. p. 72.

Emerson M. R. (1962). Power-dependence Relations. *American Sociological Review*, 27 (1): 31-41. Published by SAGE Publications, Inc. Reprint with permission.

Espinosa, L. C. (2014). *Sistemas organizacionales de derechos humanos. Un estudio de los procesos decisoriales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. CDHDF*. (Tesis doctoral, Colegio de México). Recuperada de http://ces.colmex.mx/pdfs/tesis/tesis_carolina.pdf

Etzioni, A. (1979). *Organizaciones Modernas*. UTEHA, S.A de C. V. México D.F. Cap. 1 y 2.

Etzioni, A. (2012). The End of Rationality? *Contemporary Sociology*, 41, 5. Pp. 594-597.

Foucault, M. (1979). *Microfísica del Poder*. Curso del 14 de enero de 1976. Segunda Edición. Las Ediciones de La Piqueta. España.

Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50, No. 3. (Jul.- Sep.), pp. 3-20

Foucault, M. (1994). Michel Foucault por Sí Mismo. "Foucault" en: M. Foucault, *Dits et Écrits* (Ewald, F.; Defert, D. (Eds.)), Gallimard, París. Traducción de Jorge Dávila.

Foucault, M. (2006). Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France: 1977-1978. Clase del 11 de enero de 1978. Primera reimpression. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.

Friedberg, E. (1993). Las cuatro dimensiones de la acción organizada, en *Gestión y Política Pública*, Vol. II, núm. 2, México. Pp. 283-312.

Friedberg, E. (1997) *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*. Capítulos 4 y 5. Éditions du Seuil, Paris.

Fromow Rangel, M. A. (octubre, 2016). La implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México. *Revista Foro Jurídico*. Pp. 14-20.

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. (2017). *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías*. Recuperado de http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf

Gaceta Parlamentaria. 23 de septiembre de 2014. Anexo IX. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/sep/20140923-IX.pdf>

García, M. J. P. (11 de noviembre 2014). Algo pasa en Morelos. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=23102>

Gerring, J. (2009). The Case Study: What it is and What it Does. *The Oxford Handbook of Comparative Politics* Edited by Carles Boix and Susan C. Stokes. Pp. 90-121. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0004

Gonzales, D.R. (2014). *Los Estudios Organizacionales. Un campo de conocimiento comprensivo para el estudio de las organizaciones*. *Revista Innovar Journal Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, [S.l.], v. 24, n. 54, p. 43-58, oct. 2014. ISSN 2248-6968. Recuperado de <http://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/46431/47944>.

Göransson, M. The measure adopted to increase the accountability of Belgium's senior civil servants: strategic analysis of the political-administrative system at federal level. *International Review of Administrative Sciences*. 2014, Vol. 80 (1), 52-69.

Gundermann Kröl, H. (2008) El método de los estudios de caso. En Tarrés, M.L. (coordinadora), *Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, (pp. 251-288). México, Porrúa, El Colegio de México, Flacso.

Hardy, C. (1994). Power and politics in organizations, en Hardy, C., *Managing strategic action. Mobilizing change, concepts, readings and cases*, Sage, London, pp. 220-237.

Hickson, D.J., Hinings, C.R, Lee, C.A. Schneck, R.E. y Pennings, J. M. (1971) A Strategic Contingencies Theory of intraorganizational power. *Administrative Science Quarterly*, 16 (2), pp. 216-229.

Hidalgo, F. H. (12 de junio de 2017). El nuevo sistema de justicia penal, acusado de impunidad. *Revista Nexos*. Recuperado de <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=149>

Hofstede, G. (1997). *Culture and Organizations. Software of the mind*. Mc Graw-hill, New York. Capítulos 3, 4, 5.

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, E. y Montaña Hirose, L. (coords.). *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, UAM-I, Miguel Ángel Porrúa, pp. 27-66.

Ibarra Colado, E. (2001). Foucault, gubernamentalidad y organización: una lectura de la triple problematización del sujeto. *Iztapalapa 50*. Enero-junio. Pp. 321-358.

Ibarra Colado, E. (2006). ¿Estudios Organizacionales en América Latina? Transitando del centro hacia las Orillas. En De la Garza Toledo, E. *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*, UAM y Anthropos, pp. 88-107.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpj/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Cuéntame*. En <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mor/default.aspx?tema=me&e=17>

Instituto Nacional de las Mujeres. (09 de agosto de 2015). Sobre la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Recuperado de <http://www.gob.mx/inmujeres/prensa/sobre-la-ley-general-de-acceso-de-las-mujeres-a-una-vida-libre-de-violencia>.

Instituto Nacional de las Mujeres. (16 de enero de 2018). Alerta de Violencia de Género contra las mujeres. Recuperado de <https://www.gob.mx/inmujeres/es/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>.

Jeffrey Pfeffer, and Gerald R. Salancik *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective* (New York: Harper & Row, 1978). Chapter 2, 3, 4.

Jemison, B. D. (1981). Organizational versus Environmental Source of Influence in Strategic Decision Making. *Strategic Management Journal*, Vol. 2, pp. 77-89.

Jenkins, R. (2013). The ways and Means of power: Efficacy and Resources. En Clegg, S. y Haugaard (Eds.), M. The Sage Handbook of Power. SAGE Publications. Pp. 140-156.

Jiménez Ornelas, René Alejandro y cols (2002). Los desafíos de la Seguridad Pública en México Percepción negativa de la Seguridad Pública: Ciudad de México y República Mexicana. En Peñaloza, P.J. y Garza Salinas, M. A. (coordinadores). Los desafíos de la seguridad pública en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie: Doctrina Jurídica, núm. 120. Pp. 149-164.

Jost S. (2000). Prólogo. En Maier, B., J., Julio, Ambos K., Woischnik J. (Coords.). Las reformas procesales penales en América Latina. Konrad-Adenauer Stiftung y Ad-Hoc S.R.L. Buenos Aires, Argentina.

King, G., Keohane, O. R., y Verba, S. (2000). El diseño de la Investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos. Alianza Editorial, Madrid. Capítulos 1, 2.

Kuty, O. y Vrancken D. (1994). Stratégies et identités professionnelles. La nouvelle valeur d'autonomie en gériatrie', in F. Pavé (ed.) L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels. Paris: Éditions du Seuil.

Latif, A., Ul Abideen, Z., Suhail Nazar, M. (2011, Marzo). Individual political behavior in organizational relationship. Journal of Politics and Law. Vol. 4, No. 1., pp. 199-210.

Ley General de Víctimas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos. (2014, 27 Marzo). Última reforma (2017, 19 Julio). Recuperado de <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LFISCALIAEM.pdf>

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos. Recuperado de <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LFISCALIAEM.pdf>

Lukes, S. (2007). *El poder. Un enfoque radical*. España: Siglo XXI.

Manual de Organización y Manual de Procedimientos y Políticas de la Fiscalía de Atención a Víctimas y Representación Social. Versiones preliminares (con fecha de autorización técnica del 12 de diciembre de 2015).

Manuales de Organización y Políticas y Procedimientos de la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social del estado de Morelos. Fecha de autorización técnica del 12 de diciembre de 2015.

March, J. g. y Olsen, J. P. (1989). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa, México. Pp. 110-129.

Martin, D. (2012). L'analyse stratégique en perspective. Retour sur la sociologie des organisations de Michel Crozier. *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences.* 50-2. DOI: 10.4000/ress.2255.

Matejko, A. J. (1983). *Actors and Systems. The Politics of Collective Action*, by Michel Crozier and Erhard Friedberg, Chicago, The University of Chicago Press, 1980, (the French original published by Éditions Seuil in 1977), *Industrial Relations* Vol. 38, N° 2, pp. 448–452.

McNeil, K. (1978). *Understanding Organizational Power: Building on the Weberian Legacy.* *Administrative Science Quarterly*, Vol. 23, No. 1 (Mar.), pp. 65-90.

Mendizábal, N. (2006). Los Componentes del Diseño Flexible en la Investigación Cualitativa. *En* Vasilachis de G. I. (Coord.), *Estrategias de Investigación Cualitativa* (pp. 65-107). Barcelona, España: Gedisa Editorial.

Mensaje de los colectivos #VamosPorMás y #FiscalíaQueSirva. 31 de enero de 2018. Ángel de la Independencia, Ciudad de México. Recuperado de <http://vamospormas.org.mx/2018/01/31/mensaje-de-los-colectivos-vamospormas-y-fiscaliaquesirva-en-el-angel-de-la-independencia/>

Merton, K. Robert, (2002). *Teoría y Estructura Sociales.* Fondo de Cultura Económica. México, 4ta edición. Pp. 199-286.

México Evalúa. (2012, Marzo). Seguridad y Justicia Penal en los estados: 25 indicadores de nuestra debilidad institucional. Recuperado de: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA_INDX_SJPE-LOW.pdf.

Meyer, W. J. y Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2 (Sept.), pp. 340-363.

Mintzberg, H. (1992). *El poder en la organización.* Barcelona: Ariel. Partes 1, 2 y 3.

Miranda, J. (2015, 06 Noviembre). Designan a nuevo fiscal general de Morelos. *El Universal* Recuperado en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/11/6/designan-nuevo-fiscal-general-de-morelos>.

Montaño, H. L. (2001). Los nuevos desafíos de la Docencia. Hacia la construcción –siempre inacabada- de la Universidad. En Barba Álvarez, A. y Montaño H. L. (coords.). *Universidad, Organización y Sociedad: arreglos y controversias UAM y Porrúa*, pp. 105-132.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Cuestiones Intersectoriales. Información sobre la Justicia Penal. Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal 1.* (2010). Nueva York. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Criminal_Justice_Information_Spanish.pdf

Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Cuernavaca, Mor., a 19 de Marzo de 2014. P. 27. Recuperado de: <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2014/5169.pdf>

Periódico Oficial “Tierra y Libertad”. Cuernavaca, Mor., a 28 de Octubre de 2015. Número 5338. Recuperado de: <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2015/5338.pdf>

Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. *Programa Estatal de Procuración de Justicia del Estado de Morelos. 2013-2018.* Recuperado de <http://mir.morelos.gob.mx/records/0FE452CEE180453498A55CD9FECB45D3.pdf>

Procuraduría General de la República. Historia de la Procuraduría de la República. Recuperado de <http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/Paginas/Historia.aspx>

Reed, M. (1996). Organizational theorizing: a Historically contested terrain, en Clegg, Stewart, Cynthia Hardy y Oliver Nord (eds.) *Handbook of Organization Studies*, London: Sage., pp. 31- 56.

Reforma Político-electoral disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf Gobierno de la República.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Morelos. Recuperado de: http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_estatales/pdf/RLFISCALIAEM.pdf

Sainsaulieu, R. Francfort, I. Osty, F. Uhalde, M. (1995) *Les mondes sociaux de l’entreprise*, Desclée de Brouwer, Paris.

Schein, E. H. (1997). *Organizational culture and Leadership*. Jossey-Bass. San Francisco CA, pp. 3-27.

Scott, R. (2005). *Organizaciones: características duraderas y cambiantes*. Gestión y política Pública. Vo. XIV-Núm. 3, II Semestre. pp. 439-463.

Secretaria de Gobernación y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Centro Nacional de Información. (Enero, 2018). *Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2017*. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas122017.pdf>.

Secretaria de Gobernación. (10 de agosto de 2015). *Declaratoria de Procedencia respecto a la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Morelos*. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61248/DeclaratoriaAVGMMorelos.pdf>

Secretaria de Gobernación. (17 de Junio de 2016). *El nuevo sistema de Justicia Penal, el cambio más profundo en materia de justicia en los últimos 100 años*. Recuperado de

<https://www.gob.mx/segob/articulos/el-nuevo-sistema-de-justiciapenal-el-cambio-mas-profundo-en-materia-de-justicia-en-los-ultimos-100-anos>.

Silverman, D. (1975). Teoría de las organizaciones. Capítulos 6 y 7. Nueva Visión, Buenos Aires, pp. 159-217 y 269-290.

Smircich, L. (1983). Concepts of culture and organizational analysis. En *Administrative Science Quarterly*, Vol. 28, Núm 3., pp. 339-358.

Struensee, E. y Maier, J. B. J. (2000). Introducción. En Maier, J. B. J, Ambos, K. y Woischnik, J. (coords.) *Las reformas procesales penales en América latina*. Konrad-Adenauer Stiftung y AD-HOC S.R.L. Buenos Aires, Argentina.

Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia. (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [ENVIPE]*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/default.html>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compromiso. (Junio de 2016). *Nuevo Sistema de Justicia Penal marca una nueva era en la impartición de justicia en México*. (Año 14/N°180). Recuperado de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta_compromiso/documento/2016-10/Compromiso201606_0.pdf

Tonantzin, P. (09 de abril de 2017). Hermanos desaparecieron en 2012 y son hallados en fosas de Morelos. *Excelsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/04/09/1156862>.

Valencia C., S. (Enero-Junio, 2009). Constitución y nuevo proceso penal. *Reforma Judicial*. Revista Mexicana de Justicia. N° 13. Pp. 39-62. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8742/10782>

Vasilachis, de G. I. (2006). La Investigación Cualitativa. En Vasilachis de G. I. (Coord.), *Estrategias de Investigación Cualitativa* (pp. 23-64). Barcelona, España: Gedisa Editorial.

Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Segunda reimpresión Fondo de Cultura Económica, España. Pp. 5-46, 706-753.

Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, *Administrative Science Quarterly*, núm. 1, Vol. 21, pp. 1-19.

World Justice Project. 2017-2018. Rule of Law Index. Recuperado en: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition_0.pdf

Zepeda Lecuona, G. (2003, Mayo). La investigación de los delitos y la subversión de los principios del subsistema penal en México. Center for U.S. Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in México.

Zepeda Lecuona, G. (2004). Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. y Fondo de Cultura Económica. Pp. 72-89.

Zepeda, Lecuona, G. (2017). Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías. Impunidad Cero. Recuperado de http://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/assets/pdf/15_Impunidad_Cero_Ranking_de_procuradurias.pdf

Zepeda, Lecuona, G. (Enero-Junio, 2002). Entre la delincuencia y la impunidad: el desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal de México frente a los desafíos de la seguridad ciudadana. Revista del Instituto Jalisciense de Investigaciones Jurídicas, Número 2, pp. 171-191.

Zona Centro Noticias. (25 de noviembre de 2015). Atención de alerta de género es responsabilidad de los 3 poderes: Graco Ramírez. Recuperado de <http://www.zonacentronoticias.com/tag/gobernador-graco-ramirez/>

Anexos.

Anexo 1. Instrumento: Guía de entrevista

1. ¿Cuál es su cargo en esta Fiscalía?
2. ¿Hace cuánto tiempo desempeña este cargo?
3. ¿Cuál es su función y de qué manera contribuye con el objetivo de la Fiscalía?
4. ¿Qué metas y objetivos debe cumplir un *nombre del cargo?
5. ¿Cuál es el mayor reto al que se enfrenta día a día un *nombre del cargo?
6. ¿Al realizar sus labores diarias, con qué otra área mantiene mayor comunicación y/o colaboración, y con cuál menor comunicación y/o colaboración?
7. ¿Cuál considera que es el factor o situación más urgente de atender en su área para un mejor funcionamiento?
8. ¿Cómo se resuelve en su área el problema de la carga de trabajo?
9. ¿Cuáles son las principales habilidades y conocimientos que debe tener un *nombre del cargo para tener un buen desempeño?
10. ¿Cuál considera que es área de mayor importancia para el cumplimiento del objetivo de la Fiscalía?
11. ¿El trabajo de *nombre del cargo requiere de la cooperación con otras áreas de la Fiscalía?, ¿cuáles?
12. Por el número de servidores públicos en esta Fiscalía, ¿es posible mantener un contacto directo y personal con todos los compañeros?
13. ¿Cómo se concilian los desacuerdos entre los *nombre del puesto, y con el resto de las áreas?
14. ¿Ha estado adscrito(a) o comisionado(a) en otras áreas de la Fiscalía?
15. ¿Cómo se deciden las órdenes de comisión, rotación y cambios de adscripción?

16. ¿De qué manera le informa su superior jerárquico, y usted a él, sobre acciones, actividades, metas y decisiones tomadas?
17. ¿Cómo se toman las decisiones dentro de su área, y quién las toma?
18. ¿Cómo se coordina el trabajo dentro de su área y entre las diferentes áreas?
19. ¿Qué medidas se toman cuando un *nombre del cargo incurre en alguna falta ya sea profesional o administrativa?
20. ¿Cómo calificaría la relación entre *nombre del área a la que pertenece, con cada una de las áreas restantes?
21. Es común que el titular de esta Fiscalía cambie constantemente, en ocasiones incluso sin previo aviso, ¿cómo enfrenta estos cambios en la Dirección?
22. ¿A usted le tocó el cambio de denominación de Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas a Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas? ¿conoce los motivos u objetivos de dicho cambio?
23. ¿Cuál es o en qué consiste la relación de la FAIV con la Fiscalía General?
24. ¿Sabe si hubo algún cambio en los Manuales de Organización y de Políticas y Procedimientos?
25. ¿Este cambio ha modificado la forma en como realiza sus labores diarias?
26. ¿Qué tan satisfecho se siente con las labores que realiza como *nombre del cargo?

Anexo 2. Tabla de codificación de las entrevistas.

	Funciones/atribuciones	Cooperación	Zona de incertidumbre	El cambio de denominación/Reforma del 2008
Puesto o cargo		Con quién coopera más y en qué consiste la cooperación.	Cuál es la zona de incertidumbre que está bajo su control y cómo y cuándo la utiliza	Qué sabe de la reforma en relación a sus funciones y a la de la Fiscalía.
		Incluir los recursos o los		En dónde consideran que radica el cambio

		términos del intercambio		Qué sabe respecto al cambio de denominación de la Fiscalía general y la especializada.

Anexo 3. Ejemplo de vaciado de una entrevista

Cargo	Funciones/atribuciones	Cooperación/dependencia		Zonas de incertidumbre	Reforma 2008/cambio de denominación
Auxiliar Administrativo	Mi función en sí es el archivo general. Es lo que corresponde de acuerdo a mi asignación. Pero estando dentro del archivo, la "Inge" me dijo que sí le auxiliaba en algunas cosas administrativas y yo accedí. También estoy encargada de la papelería, yo hago los pedidos y voy a recogerlos al almacén.	Coordinación Administrativa - Dirección de Servicios Generales- Almacén (Fiscalía General)	Entonces, a mí me surten como cada tres meses, de esos cada tres meses pues realmente es una pena lo poco que nos dan, porque a mí me dan, haz de cuenta, unas 5 cajas de plumas, que yo estoy como las mamás, tronándome los dedos para darles a todos, como niños verdad, porque todos quieren; Pero casi por mes les voy dando así, contadito, porque no puedo dar más. Cuando me llega un poquito más pues ya les surto doble, les digo: "cuídenlo porque a veces no hay". Entonces sí es una pena. Pues tengo listas que a veces se me van juntando un mes, porque como me surten a veces cada tres, pero a veces yo pido y no hay, entonces me retrasan el pedido, y justamente ahorita acabo de hacer el pedido y nos dijeron que nos van a dar nada más poquito, porque no hay. Entonces, pues de ahí yo tengo que...nosotros hablamos a la Coordinación Administrativa para pedir, pero también igual nos dicen que no tienen. Pues entonces, pues vamos a los que hay, nada más. Entonces, nosotros	Ayudarle con lo de las asistencias del personal, cuando alguien tiene incapacidad médica me la dejan a mí, en ausencia de ella yo recibo incapacidades, yo llevo algunos documentos a la coordinación administrativa, llevamos lo de los gastos, lo de los vales o dotación de gasolina de los vehículos, lo de la papelería, yo estoy encargada de la papelería, yo hago los pedidos y voy a recogerlos al almacén. Tenemos el conteo de cada cosa que nos dan y poder distribuirla también, porque no nos proveen de mucho material y hay que más o menos conocer las áreas, los módulos foráneos cuando me mandan sus listas de petición, saber más o menos quién es el que ocupa tal cosa o más;	- Bueno pues yo creo que fue por dar más el enfoque a las víctimas. Yo siento que fue más directamente para atender problemas más fuertes y tratar de llegar más a fondo de los problemas que la Fiscalía si se hicieran más fuerte, que ahora ya son más duros, tener más...cómo se puede decir...más que ver en el área penal, porque antes atendíamos muchos más asuntos, menos delicados. Ahora nos llegan asuntos mucho más fuertes con el todo de Juicios orales, entonces ya los abogados se involucran más en juicios más pesados. Fue un beneficio muy grande para la sociedad, para las víctimas, porque ellas tienen más acceso, tienen más apoyo, y que de aquí se puede atender más directamente y tienes más fuerza para mandarlos a un albergue, tienes

			<p>vamos a la coordinación; a la vez, nos pasan a servicios generales, que es donde se meten los oficios, y ellos envían esto al almacén, y nosotros ya vamos a recogerlo al almacén.</p>	<p>Nadie más de la Fiscalía se encarga de eso. Entonces, de hacer los pedidos, de almacenarlos y repartirlos. Sí, permisos, faltas, que algunas están justificadas, algunas no, entonces todo esto ella tiene de su conocimiento. Cuando la "Inge" realiza el rol de las quincenas, para ver las faltas y retardos y todo esto, todo va firmado por la Fiscal, nunca se toma así nada más. Y para poder justificar algo, siempre tiene que haber un respaldo, un oficio, una comisión que hayan tenido, una incapacidad médica, si no hay nada de esto no se puede justificar a la persona; Pues se manda al administrativo, se envían las listas y se le anota ahí el día de la falta, y se corrobora con la checada. Y pues eso es para nosotros nuestro sostén, en el cual se notó que no vino o llegó tarde, y ya con eso se manda la sanción a la coordinación y si hay descuento; aquí con la Dirección General, sí se puede controlar perfectamente con la checada y pues con uno que está al pendiente, no?</p>	<p>más fuerza para enviarlos a la Fiscalía y que se pueda atender conforme a Derecho, pero bien ya, proteger a la víctima. Siento que agarró más fuerza, se ubicó más y bueno, sí, en lo demás estamos un poquito carentes de los recursos, no veo que hayamos prosperado mucho en eso. Pero sí, siento que para las personas agarro más fuerza, en todas las áreas. Incluso en el área psicológica también porque los abogados tienen más acceso para que el psicólogo continúe bien con el tratamiento y todo.</p>
		Asesores Jurídicos	<p>Por ejemplo, Sector Central ocupa muchas hojas de oficio porque sacan muchas demandas, porque es penal, entonces hay que surtir más de eso; A los AJ que están allá, los que están adscritos a nuestra Fiscalía, nosotros nos encargamos de surtirle de todo. Y a los foráneos; Jiutepec, Jonacatepec, todos ellos también nosotros surtimos; en el área penal de Sector Central (SC), en papelería tenemos pedidos constantes de ellos; pero normalmente los Asesores es donde me absorben todo, porque también con la fotocopidora que está ahí, pues sacan sus copias de demandas y todo y pues sí, está cargadito. Pues sí nos falta mucho material. Equipo funcionando, que sea un equipo que nos responda porque por ejemplo, a veces los equipos de cómputo no responden al 100 y pues los abogados batallan, y nosotros tenemos que andar viendo eso también; Los asesores tienen más independencia porque ellos atienden sus asuntos más independientes de nosotros;</p>		
		Dirección o Fiscal	<p>Dirección tiene mucha demanda de material. Todas las decisiones que se toman se consultan primero con la Fiscal. Cuando no está la fiscal, con el subdirector de orientación. Pero no es</p>		

			<p>algo que ella decida (la jefa de unidad administrativa) así, siempre va avalado o la orden viene de la fiscal; Con la Dirección es un poquito más apegada porque estamos más juntos; con la Dirección casi estamos...necesitas algo, sus secretarias, estamos más en comunicación, estamos más unidos ahí, más juntos, más cerca, además las tareas son más similares; Sí, porque aunque ellas vienen de jefas, siempre el apoyo lo requieren de nosotros, del área administrativa, de la Inge, que tiene el tiempo, el conocimiento y el manejo de todas las cosas, se han apoyado mucho de la Inge para conocer el área, el trabajo, los foráneos...Para todo se tienen que apoyar en ella, porque ella es la que tiene el tiempo y realmente ellas como que van de paso, ella conoce del área administrativa, conoce del área de los asesores cómo se manejan, de los psicólogos, dónde se encuentran. O sea sí totalmente, tienen ellos que apoyarse de nosotros; Sí, no se puede, no nos podemos desligar, ni ellas de nosotros, ni nosotros, porque a la vez nosotros necesitamos del apoyo de la jefa y de la aprobación de todas las cosas que se hacen.</p>	<p>Pero, por ejemplo, en Jonacatepec, en Cuautla que uno no puede estar al pendiente al 100%, se tienen reloj checadores digitales, entonces, cada 15 días vamos y recogemos por medio de una memoria las incidencias de toda la quincena; Por ejemplo, cuando ellos tienen algún descuento, que ellos saben que no incurrieron en esa falta y se les aplicó el descuento, la Inge directamente habla a la coordinación y les dice que no hay motivo por el cual hubieran hecho ese descuento, porque bueno, nuestros compañeros vienen molestos no? Pero normalmente siempre lo hacemos así, antes de mandarlo allá se corrobora con ellos si tienen algo para justificar, y ya cuando nos dicen que no, pues entonces se envía; a veces es difícil porque pues ellos se alteran porque pues tienen su demanda de material, y nosotros tenemos también lo mismo en contra del Almacén. O sea que ya explicando y hablando con</p>	
--	--	--	---	--	--

				<p>ellos que no depende de nosotros, ellos lo han entendido, ellos ya conocen el procedimiento también; Para todo se tienen que apoyar en ella, porque ella es la que tiene el tiempo y realmente ellas como que van de paso, ella conoce del área administrativa, conoce del área de los asesores cómo se manejan, de los psicólogos, dónde se encuentran. O sea sí totalmente, tienen ellos que apoyarse de nosotros.</p>	
--	--	--	--	---	--