

# ORGANISMOS LOCALES PARA LA ATENCIÓN Y REPRESENTACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL DELITO EN EL NUEVO SISTEMA PENAL ACUSATORIO UN ESTUDIO DE CASO CON PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

Local organizations for the care and representation  
of crime victims in the new Accusatory Penal System  
A case study with an organizational perspective

AZUCENA FERNÁNDEZ RUIZ\*

## RESUMEN

En este artículo se expone el estudio de caso de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas del Delito del Estado de Morelos (México) desde una perspectiva organizacional, resultante de un estudio de caso simple de corte cualitativo. Se establece que los servidores públicos no perciben grandes cambios en sus funciones cotidianas después de la transición al modelo de fiscalía y la puesta en vigor de la reforma penal. Por lo tanto, la reforma penal no ha transformado de manera significativa el modo en que los operadores realizan sus funciones cotidianas de atención a las víctimas.

**PALABRAS CLAVE:** REFORMA DEL SISTEMA PENAL, PROCURACIÓN DE JUSTICIA, PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL, ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DELITO.

\* Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Correo electrónico: azucena.fernandez@un.org.

## ABSTRACT

This article presents the case study of the Prosecutor's Office for Comprehensive Care of Victims of Crime in the State of Morelos (Mexico) from an organizational perspective, resulting from a simple case study of a qualitative nature. It is established that public servants do not perceive major changes in their daily functions after the transition to the prosecutorial model and the implementation of the criminal reform. Therefore, the criminal reform has not significantly changed the way operators perform their daily victim care functions.

**KEYWORDS:** REFORM OF THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM, LAW ENFORCEMENT, ORGANIZATIONAL PERSPECTIVE, CRIME VICTIM CARE.

Recepción: 4 de noviembre de 2017.

Dictamen 1: 10 de julio de 2018.

Dictamen 2: 14 de julio de 2018.

Dictamen 3: 28 de julio de 2018.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21696/rcsl9192019959>

## INTRODUCCIÓN

En México, la reforma constitucional de 2008 instituyó un sistema penal garantista y acusatorio con el fin de ampliar y hacer más expedito el acceso a una justicia de calidad para víctimas e imputados. Uno de los objetivos primordiales del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA, en adelante) es contar con un modelo de operación en las procuradurías o fiscalías que garantice la capacidad de realizar investigaciones sólidas y profesionales con pleno respeto de los derechos humanos. La urgencia de fortalecer institucionalmente la procuración de justicia ha impulsado a la mitad de las entidades federativas a transitar de un esquema de procuraduría a uno de fiscalía (CIDAC, 2017).

A lo largo del proceso de implementación y de la operación plena del SJPA en todo el país (un periodo de nueve años), se han realizado estudios para evaluar las condiciones y capacidades de las instituciones encargadas de aplicarlo, entre ellas las procuradurías y fiscalías estatales. En general, estas evaluaciones<sup>1</sup> se han construido desde enfoques centrados en los resultados, pero no en el funcionamiento interno y cotidiano de las organizaciones involucradas. De esta manera, si bien conocemos tanto los logros alcanzados como las carencias, debilidades y vacíos que aún persisten en el sistema de justicia, sabemos poco sobre cómo funcionan día a día las procuradurías o fiscalías estatales, es decir, cómo realizan los servidores públicos sus funciones cotidianas.

Por otro lado, las evaluaciones sobre las fiscalías y procuradurías se concentran generalmente en los resultados obtenidos por los órganos de Justicia Alternativa, Policía Ministerial, Ministerio Público, Justicia para Adolescentes y Centros de Justicia para la Mujer (Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal [CNPJE], 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 [INEGI]), por lo que las dependencias encargadas de representar y dar atención a las víctimas son escasamente estudiadas. La reforma de 2008 otorgó mayores derechos y participación a las víctimas a lo largo del procedimiento penal, por lo que las funciones de estos organismos resultan cruciales para la consolidación del SJPA y del nuevo modelo de procuración de justicia.

<sup>1</sup> Entre ellas, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 (INEGI); Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 (INEGI); *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México* (CIDAC, 2017); Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías (Impunidad Cero, 2017); Seguridad y justicia penal en los estados: 25 indicadores de nuestra debilidad institucional (México Evalúa, 2012), entre otros.

El presente trabajo estudia el funcionamiento interno de la Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas<sup>2</sup> (FAIV, en adelante) del estado de Morelos que opera bajo el SJPA y el nuevo modelo de fiscalía. Para ello, se recurre a una perspectiva organizacional con la intención de conocer en detalle cómo funciona la FAIV en el nivel intraorganizacional.<sup>3</sup> Como ya se mencionó, los resultados de las evaluaciones realizadas muestran que el SJPA y el nuevo modelo de procuración de justicia no solo no han logrado consolidarse, sino que aun muestran graves carencias y vacíos, lo que hace necesario entender cómo trabajan en el día a día los diferentes operadores del sistema. La perspectiva organizacional hace posible el análisis de la acción colectiva de los miembros de una organización y, con ello, la detección, de manera concreta, de las deficiencias, las dificultades y las buenas prácticas operativas, así como la brecha existente entre los resultados esperados y la implementación y operación real del sistema.

Estudiar el caso del estado de Morelos tiene la ventaja de que, en una comparación nacional, sus resultados no son “excepcionales”, sino, más bien, son “promedio”. Así, por ejemplo: a) no forma parte de las entidades federativas que registran ni mejor ni menor progreso en la consolidación del SJPA; b) los datos arrojados por 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 es una fiscalía sin autonomía (CIDAC, 2017, pp. 63, 101).

Este trabajo forma parte de una investigación en desarrollo, por lo que no es posible presentar resultados ni conclusiones sobre el estudio de caso. Por ahora, la intención es discutir sobre la necesidad de desarrollar estudios con perspectiva organizacional que permitan complementar, e incluso abonar, la explicación de los resultados que reportan las diferentes evaluaciones y que distan mucho de ser los más satisfactorios. Es claro que aún hay mucho trabajo que hacer para consolidar el SJPA en México y, con ello, una procuración e impartición de justicia eficiente, profesional y de calidad. Una de las medidas más urgentes es corregir las deficiencias en las capacidades y en la formación de los servidores públicos que ponen en operación al sistema, por lo que es necesario entender cómo están realizando sus funciones cotidianamente. Para fortalecer a nuestras instituciones, primero hay que conocer

<sup>2</sup> El nombre de la organización ha sido modificado por consideraciones éticas.

<sup>3</sup> En el contexto mexicano, es larga la lista de trabajos que han estudiado a las instituciones de gobierno desde una perspectiva organizacional. Véase como ejemplos a Arellano, 2010, y Contreras y Rodríguez, 2011.

cómo funcionan en el nivel intraorganizacional. Como decía Mintzberg (1992), hay que superar la tendencia de estudiar las organizaciones desde fuera, a distancia.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA PENAL EN MÉXICO

La reforma penal de 2008<sup>4</sup> es considerada la transformación más profunda en materia de justicia en los últimos cien años en nuestro país (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. 5). El escenario preocupante de la justicia mexicana obligó a las autoridades del sistema 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).

Antes de la reforma, México contaba con un sistema penal inquisitivo-mixto cuyas características contrariaban los valores, principios y derechos de cualquier Estado de derecho democrático: los procesos eran escritos, cerrados, secretos y poco transparentes; todo lo que no se integraba en el expediente no era considerado como prueba; las pruebas presentadas por el Ministerio Público, figura jurídica que ejercía el monopolio para investigar y acusar, tenían mayor valor probatorio que las que pudiera presentar el acusado o la víctima; el Ministerio Público prácticamente determinaba el desarrollo de la averiguación previa y, por ende, la suerte del imputado; el asfixiante papeleo, como consecuencia de los expedientes escritos, hacía lentos y burocráticos los procesos; se abusaba de la prisión preventiva; la víctima prácticamente no participaba durante el proceso; la lógica del sistema era castigar al culpable, más que resarcir el daño a la víctima; el juez decidía, en privado y sin escuchar a las partes involucradas, la conclusión del caso basándose exclusivamente en el expediente (Carbonell, 2013, pp. 484-486; Valencia, 2009, pp. 40-41).

Esta reforma tuvo como objetivo ampliar y hacer más expedito el acceso a la justicia penal garantizando un debido proceso a los culpables y la 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 encuentra quitarle al Ministerio Público (MP) el monopolio de la acción penal, pues ahora la víctima tiene derecho a aportar

<sup>4</sup> La reforma modificó en total 10 artículos de la Constitución (16, 17, 18, 19, 20, 21, 73, fracciones XXI y 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, 2017). De esta manera, quedó establecido el nuevo sistema penal acusatorio y oral.

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; 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 desistir o suspender 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; la obligación de todos los operadores del sistema de acreditar el proceso de selección, ingreso y promoción de un servicio profesional de carrera; entre otros cambios (Arellano, 2012, pp. 1-2).

Lógicamente, una reforma de tal envergadura requiere importantes transformaciones en todos los ámbitos y niveles: cambios normativos, desarrollo de infraestructura, nuevos modelos de gestión y organización, programas de capacitación, diseño e implementación de un plan de trabajo, difusión entre la población, voluntad política, entre muchos otros (Fromow, 2016).

## DEL MODELO DE PROCURADURÍA AL DE FISCALÍA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Las procuradurías o fiscalías estatales son punto clave para promover el adecuado funcionamiento del SJPA, ya que en ellas las víctimas presentan su denuncia; se investigan los delitos; se recaban las pruebas para sustentar la responsabilidad del presunto culpable; se establecen los mecanismos de justicia alternativa y los acuerdos reparatorios cuando el caso lo permite; se dicta la suspensión condicional de los procedimientos, entre otras actividades (México Evalúa, 2012, pp. 32-33).

Como ya se mencionó, uno de los objetivos primordiales del SJPA es contar con un modelo de operación en las procuradurías o fiscalías que impulse investigaciones sólidas y garantice el esclarecimiento y la sanción de los responsables del delito, así como la protección, reparación y no repetición a las víctimas.

Ante esta necesidad de fortalecer institucionalmente la procuración de justicia, la mitad de las entidades federativas han transitado de un esquema de procuraduría hacia uno de fiscalía, con el objetivo de contar con un órgano más profesional y autónomo en sus determinaciones, es decir, en el que no exista injerencia de otros poderes públicos (CIDAC, 2017, p. 62).

Sin embargo, el informe *Hallazgos 2016*, presentado por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), revela que la mayoría de los estados que optaron por esta transición se han limitado a traspasar de manera automática los recursos humanos, materiales y financieros; incluso, en algunos casos, el cambio no significó dotar de autonomía a la recién creada fiscalía. En este informe, Morelos está considerado como un caso de fiscalía con autonomía relativa.<sup>5</sup> Más adelante profundizaremos en ello.

En México, los altos índices de impunidad, la ineficiencia, la debilidad institucional y la incapacidad de las procuradurías y fiscalías para investigar con profesionalismo, objetividad y prontitud, sobre todo cuando altos funcionarios del gobierno están involucrados, han motivado el debate sobre la necesidad de fortalecer la autonomía del Ministerio Público y de los fiscales y procuradores (Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2017).

El propósito de la transición al nuevo modelo de fiscalía debe responder a la lógica del sistema de corte acusatorio, el cual requiere para su plena operación una verdadera autonomía del resto de los Poderes, pero regulada por mecanismos de control, contrapeso y transparencia. Es decir, para fortalecer la autonomía del Ministerio Público se deben contemplar, por ejemplo, garantías sobre los procesos de selección y nombramiento de los fiscales y procuradores generales, y sobre los procedimientos de acceso y permanencia al servicio profesional de carrera, entre otros.

La autonomía de las fiscalías es esencial para enfrentar no solo los delitos comunes, sino primordialmente las graves violaciones de los derechos humanos y los grandes casos de corrupción política. Mientras sigan predominando, formal o informalmente, mecanismos políticos para elegir a los altos funcionarios del sistema de procuración de justicia, y el Ministerio Público siga siendo un órgano adscrito o supeditado al Poder Ejecutivo, con dificultad se podrán fortalecer las instituciones de justicia<sup>6</sup> (Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2017).

<sup>5</sup> Con base en las Constituciones y Leyes Orgánicas Locales, el CIDAC (2017) propuso tres tipos de esquema de fiscalía en las entidades federativas: fiscalía autónoma, procuraduría, fiscalía con autonomía relativa.

<sup>6</sup> Recientemente, en México, varias organizaciones de la sociedad civil, agrupadas en los colectivos #FiscalíaQueSirva y #VamosPorMás, han impulsado importantes iniciativas para garantizar la autonomía de la fiscalía federal. Véase <http://vamospormas.org.mx/>

## ENFOQUES CENTRADOS EN LOS RESULTADOS DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA EN MÉXICO

La información estadística es un elemento fundamental para conocer de forma objetiva cómo están funcionando las distintas instituciones que conforman el SJPA. Los indicadores han demostrado lo que se sabía desde el sentido común: las instituciones mexicanas encargadas de proveer seguridad y procurar justicia presentan bajo desempeño y debilidad institucional; las procuradurías y fiscalías estatales son la segunda institución peor calificada por los propios ciudadanos<sup>7</sup> (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [ENVIPE] 2016 [INEGI]).

En México, se invierte todo tipo de recursos para desarrollar indicadores de la situación y el desempeño de estas instituciones con la finalidad de favorecer el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas en materia penal, así como la toma de decisiones. De hecho, no han sido pocos los esfuerzos y los logros alcanzados (CIDAC, 2017; CNPJE, 2016; ENVIPE, 2016; México Evalúa, 2012; Zepeda Lecuona, 2017).

Según la ENVIPE 2016, la cifra negra de delitos en el país, es decir, aquellos que no se denuncian o que se denuncian pero no se inician las averiguación previas, es de 93.7 por ciento. Por su parte, Morelos reportó una cifra negra de 90 por ciento. Sobre por qué no se denuncian, prácticamente la mitad de los encuestados contestó que denunciar es una pérdida de tiempo y que desconfían de las autoridades. En cuanto a la incidencia delictiva, la encuesta no muestra una disminución significativa con respecto de la estimación de 2015. Tenemos así, por un lado, una incidencia delictiva que no disminuye y, por el otro, una sociedad que no denuncia por la desconfianza y mala percepción del desempeño de sus autoridades.

Sin embargo, estos indicadores recopilan y difunden información estadística basada en encuestas, censos y registros administrativos que, en la mayoría de los casos, se refieren a aspectos y procesos organizacionales ya “acabados”, es decir, “resultados finales”. Por ejemplo, se han construido indicadores sobre la distribución de los recursos humanos, materiales y presupuestales con los que cuentan las procuradurías y fiscalías generales de cada entidad federativa, a fin de conocer las características de distribución de los mismos recursos (CNPJE, 2016).

<sup>7</sup> Solo por encima de la Policía de Tránsito.

Como si se tratara de una “caja negra”, este tipo de estudios se concentran en las “entradas” y “salidas” de los organismos estatales estudiados, pero sin tener en cuenta lo que sucede en su “interior”. Esto ha provocado que muchos de los aspectos del funcionamiento interno de las organizaciones que participan en el sistema de justicia penal permanezcan ocultos y sin explicación (Concha y Caballero, 2001). De esta manera, si bien conocemos el estado de ineficiencia y debilidad de estas organizaciones, sabemos poco sobre el funcionamiento cotidiano que subyace a dicho estado.

Pero, con la operación nacional del SJPA, 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”<sup>8</sup> (CIDAC, 2017, p. 83).

Por otra parte, el único estudio que hasta ahora ha evaluado el SJPA en plena operación<sup>9</sup> reporta una respuesta escasa por parte de las entidades federativas para brindar la información estadística requerida, aunque señala que es comprensible que aún no exista la información básica y de calidad necesaria debido al poco tiempo que lleva en funcionamiento.

## LA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

Son muchos los fenómenos sociales que afectan y son afectados por las organizaciones. Día a día, las organizaciones se ven influidas por programas o reformas del sector al que pertenecen, y viceversa. Por ejemplo, en México, la política de transparencia y rendición de cuentas obligó al Banco de México a crear una nueva estructura organizacional, la Unidad de Enlace, a la que se le encomendó la tarea

<sup>8</sup> 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 cuáles 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 de las necesidades de la organización; cómo son aplicados en el trabajo cotidiano los conocimientos adquiridos durante la capacitación, etcétera.

<sup>9</sup> El reporte del CIDAC, *Hallazgos 2016*, es el primer instrumento de evaluación que analiza en el plano nacional al SJPA en plena operación. Si bien el 25 de octubre de 2017 fue presentado el Informe de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, su objetivo no fue evaluar la operación del SJPA, sino sistematizar y analizar propuestas y planteamientos para elevar la calidad de la procuración de justicia en México.

de atender los temas de transparencia y acceso a la información relacionados con la organización (Aguilar, 2010).

La perspectiva organizacional estudia e interpreta los fenómenos sociales desde el punto de vista de la organización y lo organizado (De la Rosa y Contreras, 2011, pp. 23-25). Es decir, entiende el fenómeno como un “factor o conjunto de factores que hacen variar el estado de lo organizacional, así como sus procesos, relaciones, metas, recursos y hasta su estructura” (De la Rosa y Contreras, 2011, p. 31). Es necesario hacer la distinción entre perspectiva organizacional y perspectiva disciplinar de lo organizacional. Como ya se mencionó, en la primera, la organización y lo organizado son el objeto de estudio que se quiere observar, describir, conocer, explicar e intervenir; mientras que en la segunda, los objetos de estudio son los propios de la disciplina en cuestión (sociología, antropología, ciencia política, psicología, derecho), pero estudiados dentro o alrededor de las organizaciones y lo organizado, por ejemplo, cuando se estudia la acción pública utilizando los conceptos de cambio organizacional y cambio institucional (Cabrero, 2005).

Así como existen distintas perspectivas disciplinares de lo organizacional como la perspectiva antropológica, psicológica, economista, etcétera, también se han desarrollado diversas perspectivas organizacionales dependiendo de lo que se entienda *por elementos constitutivos* de la organización y lo organizado (De la Rosa y Contreras, 2011). Como cualquier otro campo de conocimiento, el de los estudios organizacionales ha experimentado conflictos internos entre los diferentes paradigmas que tratan de establecerse como el predominante. Las múltiples voces que lo conforman han configurado un terreno donde disputan para defender las propias ideas (Clegg y Hardy, 1996; Reed, 1996).

Podríamos decir que estos diversos paradigmas o corrientes de estudio organizacionales establecen una perspectiva organizacional en sí misma. Entre las más importantes se encuentran la escuela de la burocracia, la escuela de las relaciones humanas, la teoría de la contingencia, el análisis estratégico, el nuevo institucionalismo, la ecología organizacional, el cambio organizacional (De la Rosa y Contreras, 2011, p. 30). La perspectiva organizacional que aquí se propone corresponde al análisis estratégico.

## EL ANÁLISIS ESTRATÉGICO: UNA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

Durante el último cuarto del siglo XX, la modernidad se caracterizó por cambios vertiginosos y profundos que obligaron a modificar las explicaciones sobre la

sociedad contemporánea. Con ello, la concepción de la organización también sufrió cambios. Se hizo evidente que los aspectos objetivos y formales no podían condicionar, explicar o predecir de manera adecuada la conducta de los miembros de una organización (Silverman, 1975), por lo que se redefinió lo que se entendía por organización, 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 organizaciones dejaron de ser entendidas como instrumentos racionales que logran reemplazar las relaciones humanas, complicadas y ambiguas, por reglamentaciones y medidas científicas que conducen la conducta eficientemente hacia la consecución de objetivos previamente establecidos (Cozier, 1974, p. 10). Las organizaciones empezaron a definirse como espacios estructurados que regulan las relaciones entre los actores afectando los límites y posibilidades de la acción colectiva, pero también como producto de relaciones y procesos sociales altamente contingentes (Ibarra, 2006, p. 91).

En 1977, Michel Crozier y Erhard Friedberg, en su libro *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, propusieron la perspectiva del análisis estratégico (AE, en adelante). Los autores querían estudiar los problemas y las dificultades de la acción colectiva, en específico bajo qué condiciones, en términos de “restricción”, es posible. 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. Algunos autores aseguran que esta perspectiva puede ser utilizada siempre que exista un sistema humano en acción (Brouselle, 2004).

El punto de partida del AE son las restricciones del sistema que pesan sobre la acción del conjunto y de cada uno de los actores que participan en él.<sup>10</sup> Todos los actores que participan en un sistema disponen, dentro de las restricciones que este les impone, de un margen de libertad que movilizan de manera estratégica en sus interacciones con los otros para participar en el juego de la cooperación, estableciendo relaciones de poder que, si bien no son independientes de la autoridad oficial, tampoco son un simple reflejo de esta (Clegg et al., 2006; Crozier, 1974; Crozier y Friedberg, 1990; Friedberg, 1993; Hardy, 1994; Latif et al., 2011; Mintzberg, 1992). Todo sistema humano tiende a resolver el problema de la cooperación entre

<sup>10</sup> Aquí es importante no confundir determinismo con restricción.

actores que poseen objetivos divergentes, e incluso contradictorios, y por tal se constituye como un sistema de poder.

Si el fin de toda acción colectiva es resolver problemas comunes, y una propiedad fundamental de todo problema es la indeterminación o la incertidumbre, los actores que sean capaces de controlar la incertidumbre más pertinente para el sistema y utilizarla en sus negociaciones con los otros terminarán ampliando su posibilidad de ejercer poder. De esta manera, el poder de un actor estará en función de cuán pertinente es la zona de incertidumbre que controla para resolver los problemas más fundamentales de la organización.

Para Crozier y Friedberg, todo sistema humano es un constructo social, no natural, y contingente, por lo que es imposible establecer respuestas o leyes universales *a priori* que resuelvan el problema de la cooperación. La cooperación es un fenómeno que depende de las restricciones, los problemas, las alternativas, las situaciones y los actores concretos y específicos de determinado sistema humano (Crozier y Friedberg, 1990, p. 368). Abordar el problema de la acción organizada y la cooperación desde los conceptos clave que propone la perspectiva del AE, a saber, la zona de incertidumbre, el juego, la estrategia, el poder, no anticipa ni la dinámica particular y contingente de los enfrentamientos de poder al interior del sistema u organización, ni la configuración específica de los miembros, ni de los límites del sistema. Por su naturaleza contingente, todas estas características del sistema deben descubrirse de manera empírica.

Para comprender y explicar el origen y la naturaleza de las restricciones de determinado sistema, y descubrir su peso en la acción de los actores y del conjunto como un todo, es necesario reconstruir, desde una perspectiva fenomenológica, la lógica y la racionalidad de las relaciones que subyacen al sistema. Es decir, de lo que se trata es de descubrir, considerando la contingencia, las reglas de los juegos que estructuran las relaciones entre los actores y las estrategias que despliegan, y a partir de ahí reconocer los modos de regulación que articulan estos juegos entre sí y que mantienen en operación al sistema. El concepto de juego es crucial en la perspectiva del AE, pues es entendido como el instrumento creado por los seres humanos para reglamentar su cooperación o, en otras palabras, 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 resultado de la acción organizada.

Las características estructurales del sistema restringen la libertad de acción de los actores al condicionar sus recursos y la incertidumbre que pueden controlar. Esto no quiere decir que las relaciones de poder sean una calca exacta de las

relaciones jerárquicas inherentes a la estructura oficial; simplemente se reconoce que las desigualdades son creadas por las características estructurales, en el sentido de que configuran las posibilidades de acción de los diferentes actores. 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 solo así se obtiene una visión más realista de cómo los actores generan y utilizan las zonas de incertidumbre en el interior de la organización (Crozier y Friedberg, 1990).

Cuando se estudia el funcionamiento de una organización desde el punto de vista de las relaciones de poder entre los 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. Revelar esta segunda estructura de poder permite situar y comprender las “anomalías” y el “distanciamiento” inevitables entre la estructura y/o la normativa oficial de una organización y los procesos reales que caracterizan su funcionamiento, pues al completar, corregir y, en ocasiones, anular las prescripciones formales se constituye como el verdadero organigrama de la organización (Crozier y Friedberg, 1990). Por ello, para estos autores, las estrategias y las relaciones de poder constituyen la trama misma del funcionamiento de la organización.

## MÉTODO DE INVESTIGACIÓN. ENFOQUE METODOLÓGICO

Este trabajo parte de la idea de que para comprender un fenómeno es necesario conocer cómo funciona este. En este aspecto, las ciencias sociales no difieren de las ciencias naturales (Bunge, 2000). La explicación del funcionamiento de una organización se logra mediante la revelación de los mecanismos que dirigen sus procesos en tanto sistema (Crozier y Friedberg, 1990; Bunge, 2000; Merton, 2002).

La perspectiva organizacional del AE, al reconocer el papel de la contingencia en los sistemas humanos, adopta un enfoque hipotético-inductivo para construir su objeto de estudio a través de pasos sucesivos de observación, comparación e interpretación de los procesos de interacción cotidianos del sistema (Crozier y Friedberg, 1990, pp. 370-373). Antes de pasar a la descripción de la estrategia metodológica que se propone para seguir estos pasos en nuestro estudio de caso, es necesario hacer una precisión sobre el enfoque metodológico elegido.

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 optó por un estudio de caso simple de corte cualitativo. Aunque Crozier y Friedberg utilizaron las técnicas de la encuesta y el cuestionario para ponderar y comprender la estructuración de las actitudes de los miembros en las compañías estudiadas,<sup>11</sup> aseguraron que para avanzar en la interpretación de estas actitudes es necesario recabar información sobre la “vivencia” de los actores mediante la técnica de la entrevista. No importa si estos datos son cualitativos y se obtuvieron a raíz de una serie de entrevistas poco estructuradas, o si son el resultado de una exploración estadística de las respuestas cuantificadas de un cuestionario formalizado (Crozier y Friedberg, 1990, p. 386), de lo que se trata es de descubrir la percepción estratégica de cada actor sobre su propia situación en el sistema y con ello descubrir sus propiedades.

De esta manera, la estrategia metodológica debía dirigirse a descubrir la interacción entre los actores y sus experiencias cotidianas (Espinosa, 2014, p. 96), de tal modo que el investigador fuera proponiendo y confirmando hipótesis cada vez más generales sobre las características del conjunto (Brouselle, 2004). En primer lugar, se realizó una inmersión en la organización con la intención de “empaparse y hurgar” (Fenno, cit. en King, Keohane y Verba, 2000, p. 49) en su cotidianidad para descubrir la perspectiva de los propios actores y describir su comportamiento observable como datos primarios (Vasilachis de Gialdino, 2006, p. 26).

En cuanto a los pasos sucesivos propuestos por Crozier y Friedberg, para la etapa de la observación se llevó un registro minucioso de lo que acontecía en el día a día de la organización, incluyendo datos sobre situaciones específicas, los actores que participaban en ellas, las condiciones de la negociación, la solución que se le daba y los resultados que se obtenían. Para la etapa de la comparación, se utilizó el procedimiento de la triangulación, es decir, se contrastó entre sí una variedad de datos para confirmar las interpretaciones. Por ejemplo, se comparó lo estipulado por el Manual de Políticas y Procedimientos de la FAIV respecto del trabajo conjunto entre asesores jurídicos y psicólogos con la “experiencia subjetiva” reportada por los propios actores durante las entrevistas. También se recabaron y contrastaron datos en situaciones informales y excepcionales como reuniones de esparcimiento en el interior de la organización y la mudanza de la organización a nuevas instalaciones.

Asimismo, se entrevistaron a los actores de cada grupo o cargo contemplado en el organigrama de la FAIV con el fin de obtener datos sobre sus funciones y

<sup>11</sup> Véase el caso del Monopolio industrial (Crozier, 1974).

atribuciones formales, con qué otros servidores públicos establecen mayor cooperación y en qué consiste esta, cuáles zonas de incertidumbre controlan y si este control depende de su función formal, etcétera. Las entrevistas semiestructuradas posibilitaron el entendimiento de las particularidades de los procesos de negociación e interdependencia entre los actores, así como entre los diferentes departamentos del sistema. Con el fin de cubrir todas las variantes posibles para aumentar la variabilidad de los datos recabados, se entrevistó a un servidor público por cada cargo, puesto y turno laboral de 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 es evidente que la auxiliar de la fiscal no realiza el mismo trabajo que quien registra a las personas que llegan a solicitar el servicio.

También se llevó a cabo el análisis de documentos oficiales tales como leyes, reformas, manuales organizacionales, entre otros, con el fin de conocer las responsabilidades, funciones y atribuciones formales de la FAIV y de cada uno de sus miembros, su estructura formal, organigrama, normatividad y reglamentos, etcétera.

Una vez que todos los datos estén integrados y se tenga el conocimiento suficiente sobre las características principales del sistema, se estará en condiciones de comprender cómo está estructurado el sistema de la FAIV y cuál o cuáles son los mecanismos principales que regulan su funcionamiento cotidiano.

## EL CASO DE LA FISCALÍA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL ESTADO DE MORELOS

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 (FGEM, en adelante). Se le otorgó la tarea primordial de realizar las funciones de investigación de los delitos y de acusación de los presuntos culpables conforme a los principios del nuevo sistema de justicia penal; también se le proveyó de fiscalías regionales y especializadas, servicios periciales y policías ministeriales investigadores, y se le dotó de autonomía técnica, de gestión y de ejercicio y aplicación del gasto público asignado por el Congreso estatal dentro del presupuesto anual correspondiente (Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, p 18. Última reforma a esta Ley: 15 de febrero de 2018).

No obstante, la FGEM permaneció adscrita al Poder Ejecutivo del estado. En este sentido, es una fiscalía estatal con autonomía relativa (CIDA, 2017, p. 64). En el cuadro 1 se sintetizan algunos cambios y persistencias institucionales a raíz de la transición del modelo de procuraduría a fiscalía.

CUADRO 1. CAMBIOS Y PERSISTENCIAS INSTITUCIONALES DE LA FGEM  
A PARTIR DE LA TRANSICIÓN DE PROCURADURÍA A FISCALÍA

Cambios para el fortalecimiento institucional de la procuración de justicia en el estado de Morelos	Sí	No
Transición de procuraduría a fiscalía		
Autonomía técnica		
Autonomía de gestión		
Autonomía de ejercicio y aplicación del gasto público		
Autonomía de otros Poderes públicos (Ejecutivo)		
Mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas		
Rediseño de los modelos organizacionales y de gestión		
Reestructuración de los mecanismos del servicio profesional de carrera		

Fuente: Elaboración propia a partir de las necesidades de gestión y organización institucional del sistema acusatorio en México (CIDAC, 2017).

Como ya se mencionó, la lógica de operación del SJP exige mecanismos más eficaces para garantizar los derechos de las víctimas del delito u ofendidos, por lo que se requieren organismos, servicios y personal especializado para su representación y atención integral (CIDAC, 2016, p. 79; Valencia, 2009).

Para octubre de 2016, trece procuradurías o fiscalías estatales incluían en su estructura orgánica dependencias, unidades o fiscalías encargadas de la atención y representación legal de las víctimas del delito, cuya función principal es vigilar y hacer ejercer los derechos de tales víctimas en términos de atención, orientación, protección y representación conforme a los derechos humanos. Para la misma fecha, dieciséis entidades federativas contaban con una Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas para brindar asesoría jurídica. En Morelos, Tabasco y Yucatán, a pesar de que cuentan con dicha Comisión, la asesoría jurídica de víctimas se proporciona por conducto de la dependencia perteneciente a la fiscalía o procuraduría (CIDAC, 2016). En el cuadro 2 se concentran las unidades especializadas que proporcionan la atención y asesoría a víctimas de delito en cada una de las entidades federativas.

CUADRO 2. UNIDADES ESPECIALIZADAS QUE ATIENDEN  
Y ASESORAN A VÍCTIMAS DE DELITOS POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad federativa	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	Unidades de Atención a las Víctimas adscritas a las procuradurías o fiscalías generales	Entidad federativa	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	Unidades de Atención a las Víctimas adscritas a las procuradurías o fiscalías generales
Aguascalientes			Morelos		
Baja California			Nayarit		
Baja California Sur*			Nuevo León		
Campeche*			Oaxaca		
Chiapas			Puebla		
Coahuila			Querétaro*		
Chihuahua			Quintana Roo		
Ciudad de México			San Luis Potosí		
Colima			Sinaloa		
Durango			Sonora		
Estado de México			Tabasco		
Guanajuato			Tamaulipas		
Guerrero			Tlaxcala		
Hidalgo			Veracruz		
Jalisco			Yucatán		
Michoacán			Zacatecas		

\*Las dependencias encargadas de la atención y representación de víctimas no están adscritas ni a las procuradurías o fiscalías ni a la Comisión Ejecutiva.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CIDAC, 2017.

La reforma constitucional de 2008 (DOF, 9 de enero de 2013) y la Ley General de Víctimas (LGV)<sup>12</sup> establecen, entre los derechos de las víctimas, el ser asesoradas y representadas por un asesor jurídico a lo largo de la investigación y el proceso penal,

<sup>12</sup> Última reforma: DOF 03-01-2017.

así como contar con el personal de auxilio para su atención integral. No obstante, aún existen muchas limitaciones institucionales para garantizar los derechos de las víctimas. Según la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV, en adelante), el número actual de asesores jurídicos en el país es insuficiente para garantizar dichos derechos, además de que, en muchos casos, los asesores jurídicos no cuentan con las habilidades y las capacidades necesarias requeridas por el SJPA<sup>13</sup> (CIDAC, 2017, pp. 79-80). En la entrevista, el coordinador de asesores jurídicos de la FAIV mencionó que en Morelos se cuenta con siete asesores del área penal para atender todas las carpetas de investigación en el estado (entrevista, 8 de septiembre de 2016).

Con el cambio de procuraduría a fiscalía, la antigua Dirección General para la Atención Integral a Víctimas<sup>14</sup> del estado de Morelos, se denominó Fiscalía para la Atención Integral a Víctimas.<sup>15</sup> Con su transformación, era necesario actualizar los manuales de organización y de políticas y procedimientos. Sin embargo, los cambios realizados en ellos fueron mínimos y superficiales, pues no alteraron la estructura, los procedimientos y la organización oficial de la fiscalía.<sup>16</sup>

A continuación, se exponen algunos hallazgos preliminares del estudio de caso, en específico sobre la propia percepción de los servidores públicos respecto de su trabajo diario a partir de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia y del tránsito del modelo de procuraduría a fiscalía. Aunque solo se trata de datos preliminares, estos permiten entrever el alcance de estos cambios en el funcionamiento cotidiano de la organización.

Como se mencionó en el apartado anterior, las características estructurales de la organización restringen la libertad de acción de sus miembros, ya que, al generar las zonas de incertidumbre, condicionan la orientación y el contenido de las estrategias para participar en el juego organizacional. En este sentido, es importante

<sup>13</sup> El déficit nacional de asesores jurídicos se estima en 83 por ciento, lo que, aunado a las carencias de capacidades y habilidades necesarias por parte de los asesores jurídicos, pone en riesgo el derecho de las víctimas de contar con una representación jurídica de calidad (CIDAC, 2017, p. 80).

<sup>14</sup> En 1999 se creó la Dirección General de Atención Integral a Víctimas (DAIV) del Estado de Morelos. El nombre de la organización ha sido modificado por consideraciones éticas.

<sup>15</sup> Su misión es "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" (Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos vigente a la fecha, artículo 37).

<sup>16</sup> Por ejemplo, la misión organizacional no sufrió ningún cambio, salvo de nombre, de Dirección General a Fiscalía. Para octubre de 2016, las versiones finales de los manuales de organización y de políticas y procedimientos de la FAIV no habían sido avalados por el Departamento de Desarrollo Institucional estatal, aunque poseían la autorización técnica por parte del fiscal general del estado de Morelos.

describir brevemente la estructura formal jerárquica de la FAIV: se constituye por una Dirección, dos Subdirecciones y una Jefatura de Unidad. La primera está a cargo de la titular o fiscal; la Subdirección de Orientación se encarga de la coordinación de los asesores jurídicos (debido a la carga de trabajo, cada asesor jurídico cuenta con un auxiliar que lo apoya en cuestiones administrativas principalmente); la Subdirección de Atención a Víctimas y Prevención del Delito corresponde a la atención psicológica, y la Jefatura de Unidad cumple con la función de administrar todos los recursos de la organización, tanto materiales como humanos. Las subdirecciones realizan las dos funciones principales de la FAIV: la atención psicológica y la representación legal de las víctimas del delito.

Los asesores jurídicos penales coadyuvan con el Ministerio Público para representar a la víctima frente al juez. A diferencia del trabajo de los asesores, el de los psicólogos no tiene ningún peso en el procedimiento legal, pues la atención psicoterapéutica no se incluye en los peritajes que integran la carpeta de investigación. Así, la asesoría jurídica del área penal es percibida como la actividad más importante para la organización, además de que efectivamente controla la incertidumbre más pertinente, el desarrollo de los juicios orales. Por lo anterior, los asesores jurídicos tienen mayor margen de negociación dentro del sistema; mientras que el carácter “no legal” del trabajo de los psicólogos limita de manera significativa su capacidad de maniobra y participación en el interior de la organización.

Precisamente porque los asesores jurídicos y sus auxiliares controlan la mayor incertidumbre de la organización, es decir, el desarrollo de los juicios orales, son ellos los actores que reportan los cambios más significativos en sus actividades diarias. No obstante, en general, los servidores públicos adscritos a la FAIV no perciben grandes cambios en sus funciones cotidianas, ni a raíz de la reforma penal ni de la transición al modelo de fiscalía. Incluso poseen diversas versiones sobre los motivos de estas transformaciones, y aseguraron que nunca recibieron una notificación oficial que les informara y explicara el porqué de ellas: “solo un día vinieron y dijeron ahora nos vamos a llamar fiscalía y punto, ni una explicación”.

Acerca de 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, todas sus unidades debieron cambiar también de nombre; es decir, entendían el cambio como una consecuencia “mecánica” y hasta cierto punto tautológica. Otros aseguraron que el trasfondo de esta transición había sido la necesidad de brindar mayor protección a las víctimas 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 conocer el porqué de estos cambios, y se excusaron diciendo que cuando ellos ingresaron a la organización los cambios ya estaban implementados.

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 tiene 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, nada ha cambiado prácticamente, por lo que con dificultad 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 algunas de ellas les han comentado que todo “sigue siendo lo mismo”.

En cuanto a la percepción de la manera en que se organiza día a día el trabajo dentro de la FAIV, la percepción general es que hay un exceso de trabajo y que cada quien hace sus funciones sin preocuparse por el compañero de al lado; incluso, en algunas ocasiones, ese compañero puede ser visto como un enemigo. Un auxiliar de asesor jurídico mencionó:

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. 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.

Es preocupante que las entrevistas realizadas a los servidores públicos muestren que prácticamente siguen haciendo sus funciones cotidianas de la misma manera que antes, pues ni la reforma del sistema penal ni la transición al esquema de fiscalía consistieron en cambios focalizados, sino en una transformación profunda en la lógica de procurar justicia (Struensee y Maier, 2000). Es evidentemente que queda mucho por investigar, sobre todo porque los estudios realizados hasta el momento coinciden en que la implementación del nuevo sistema de justicia no ha arrojado los resultados esperados (CIDAC, 2016). En este sentido, los estudios cualitativos son de gran importancia, pues permiten profundizar en los aspectos más concretos del funcionamiento de las organizaciones de justicia y, con ello, abonar a la explicación del porqué de los resultados que se obtienen, y evitar las conclusiones poco fundamentadas que “responsabilizan” al propio sistema de las fallas y los resultados poco alentadores.<sup>17</sup>

## CONCLUSIONES

La reforma constitucional de 2008 representa la transformación más profunda en materia de justicia en los últimos cien años en México. De acuerdo con *Hallazgos 2016* (CIDAC, 2017), la mayoría de las instituciones se han limitado a transferir de manera mecánica los recursos humanos, materiales y financieros del sistema tradicional al oral acusatorio, sin realizar un verdadero rediseño de sus modelos organizacionales y de gestión.

Los primeros resultados arrojados por este estudio de caso hacen suponer que el funcionamiento cotidiano del organismo para la atención y representación de víctimas en Morelos no presenta cambios relevantes. En otras palabras, la modificación de las leyes a raíz de la reforma de 2008 no ha logrado transformar significativamente la forma en que proceden y actúan en su día a día los servidores públicos adscritos a la fiscalía.

Se sabe que la adopción de nuevas reglas formales no es condición suficiente para lograr cambios en el funcionamiento de un sistema humano y que cualquier

<sup>17</sup> Los gobernadores de varias entidades federativas han criticado la implementación del nuevo sistema de justicia y sus primeros resultados y han exigido una reestructuración de este (Hidalgo, junio de 2017).

modificación puede llegar a significar una amenaza para los intereses de los diferentes actores y provocar actitudes que van desde la simulación hasta el rechazo abierto a las nuevas disposiciones (Crozier y Friedberg, 1990).

Ya que la implementación del nuevo sistema de justicia y del modelo de fiscalía no parece haber generado cambios radicales en la estructura formal de la FAIV, sobre todo en sus modelos organizacionales y de gestión, es pertinente realizar un análisis cualitativo que permita responder preguntas clave sobre su funcionamiento, a saber: ¿cómo realizan los servidores públicos sus actividades día a día y cómo resuelven los problemas a los que se enfrentan?, ¿qué características tienen las dinámicas de interacción entre los miembros-servidores públicos?, ¿cómo cooperan entre ellos?, ¿cuáles actores tienen mayor influencia dentro de la organización, cuáles son sus fuentes de poder y cómo y para qué las utilizan?, ¿cómo han cambiado sus actividades y la forma en que las realizan a raíz de la reforma y transición al modelo de fiscalía?, ¿cuáles son los mecanismos que regulan el funcionamiento de la organización?, entre otras.

La perspectiva organizacional del análisis estratégico hace posible el desarrollo del conocimiento básico sobre cómo funciona concretamente un sistema, pues, en primer lugar, analiza la acción colectiva y profundiza en la dinámica interna organizacional; en segundo, logra tomar en cuenta aspectos tanto formales como informales de la acción organizada al incluir nociones como sistema, poder y juego, y, en tercer lugar, reconstruye el funcionamiento de la organización a partir de la percepción y la experiencia de los actores, que son los testigos y portadores del constructo organizacional.

No se puede seguir posponiendo la realización de estudios cualitativos sobre el funcionamiento concreto de las instituciones que conforman el sistema de justicia, sobre todo en estos primeros años de operación del SJPA, que son cruciales para evaluar las áreas de oportunidad institucionales con miras a fortalecerlas.

Evidentemente, los resultados del sistema dependen de muchos otros factores que es preciso tomar en cuenta, tales como el presupuesto nacional y estatal, la realidad y necesidades sociales concretas de cada estado, las orientaciones, habilidades y capacidades personales y profesionales de los actores, etcétera. Pero todos estos factores están mediatizados invariablemente por las características del sistema y por el efecto de su regulación (Crozier y Friedberg, 1990). Si bien es imposible formular una explicación acabada sobre la organización a partir únicamente de sus características sistémicas y modo de regulación, sí es posible determinar la influencia y el alcance de estos en la manera en que funciona.

No hay reforma que por sí misma genere el cambio deseado en un sistema, y no es difícil que esta sucumba o se fusione con viejos vicios si los mecanismos principales del sistema en transformación se mantienen inalterables. Es por esto que estudiar el funcionamiento concreto de los organismos estatales para la atención y representación de víctimas en el SJP no es un interés meramente académico, sino que conlleva alcances prácticos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR PIÑA, A. L. (2011). *Formación del proceso de gestión de la información para la transparencia desde una perspectiva institucional en el Banco de México* (Tesis de Maestría). Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Ciudad de México, México.
- 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-Iztapalapa. Ciudad de México, México.
- ARELLANO GAULT, D. (2010). El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales. En M. Merino y G. M. Cejudo (comps.). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (pp. 61-92). Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- 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 de la Cámara de Diputados. Recuperado de [www3.diputados.gob.mx/camara/.../Nuevas-funciones-estructura-PGR-docto145.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/.../Nuevas-funciones-estructura-PGR-docto145.pdf)
- BROUSSELLE, A. (2004). What counts is not falling... but landing: Strategic analysis, an adapted model for implementation evaluation. *Evaluation*, 10(2): 155-173. DOI: 10.1177/1356389004046292.
- BUNGE, M. (2000). *La relación entre la sociología y la filosofía*. Madrid, España: Editorial EDAF.
- CABRERO MENDOZA, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.
- CARBONELL, M. (2013). *La reforma constitucional en materia penal. Luces y sombras*. Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3069/8.pdf>

- CIDAC (Centro de Investigación para el Desarrollo) (2017). *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. Ciudad de México, México: Centro de Investigación para el Desarrollo. Recuperado de [http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016\\_COMPLETO-digital.pdf](http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016_COMPLETO-digital.pdf)
- CLEGG, S. R., y Hardy, C. (1996). Introduction. Organizations, organization and organizing. En S. R. Clegg, C. Hardy y W. R. Nord (eds.). *Handbook of organization studies* (pp. 1-28). Londres, Reino Unido: Sage.
- CLEGG, S. R., y Hardy, C. (1996b). Some dare call it power. En S. R. Clegg, C. Hardy y W. R. Nord (eds.). *Handbook of organization studies* (pp. 622-641). Londres, Reino Unido: Sage.
- CLEGG, S. R.; Courpasson, D., y Phillips, N. (2006). *Power and organizations*. Londres, Reino Unido: Sage.
- 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*. Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- CONTRERAS MANRIQUE, J. C., y Rodríguez Orta, E. (2011). La institución legislativa como una organización. Consecuencias para su estudio. En R. López Flores, F. E. Rivas Prats, A. Hernández Cruz y A. Sainez Araiza (coords.). *Estrategia y práctica parlamentarias en un Congreso plural* (pp. 433-456). Distrito Federal, México: Senado de la República. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/22.pdf>
- CROZIER, M. (1974). *El fenómeno burocrático*. Vols. 1 y 2. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- CROZIER, M., y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. Distrito Federal, México: Alianza Editorial Mexicana.
- DAHL, R. A. (1957). The concept of power. *Behavioural Science* (2): 201-5. DOI: 10.1002/bs.3830020303.
- DE LA ROSA ALBURQUERQUE, A., y Contreras Manrique, J. C. (2013). Organizaciones y políticas públicas. Elementos para trabajar una perspectiva organizacional de las políticas públicas. En A. de la Rosa Alburquerque y J. C. Contreras Manrique (coords.). *Hacia la perspectiva organizacional de la política pública. Recortes y orientaciones iniciales* (pp. 13-56). Distrito Federal, México: Editorial Fontamara.
- Diario Oficial de la Federación (18 de junio de 2008). 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](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)
- Diario Oficial de la Federación (9 de enero de 2013). 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](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf)
- ESPINOSA LUNA, C. (2014). *Sistemas organizacionales de derechos humanos. Un estudio de los procesos decisionales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, CDHDF* (Tesis de Doctorado). El Colegio de México. Ciudad de México, México. Recuperado de <http://docplayer.es/31802699-Centro-de-estudios-sociologicos-doctorado-en-ciencia-social-con-especialidad-en-sociologia-promocion-xiv.html>
- FRIEDBERG, E. (1993). Las cuatro dimensiones de la acción organizada. *Gestión y Política Pública*, 2(2): 283-312. Recuperado de [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.II\\_No.II\\_2dosem/FE\\_Vol.II\\_No.II\\_2dosem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.II_No.II_2dosem/FE_Vol.II_No.II_2dosem.pdf)
- FROMOW RANGEL, M. A. (2016). La implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México. *Foro Jurídico* (octubre): 14-20. Recuperado de <https://forojuridico.mx/la-implementacion-del-nuevo-sistema-justicia-penal-acusatorio-mexico/>
- Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (2017). *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*. Ciudad de México, México: Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. Recuperado de [http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares\\_fiscales\\_diagramacion\\_v3.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf)
- GÖRANSSON, M. (2014). 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*, 80(1): 52-69. DOI:10.1177/00208522313509559.
- GUNDERMANN KRÖL, H. (2008). El método de los estudios de caso. En M. L. Tarrés (coord.). *Observar, escuchar y comprender: Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (pp. 251-288). Distrito Federal, México: Porrúa, El Colegio de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- HARDY, C. (1994). Power and politics in organizations. En C. Hardy. *Managin strategic action. Mobilizing change. Concepts, readings and cases* (pp. 220-237). Londres, Reino Unido: Sage.
- 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 E. Ibarra Colado y L. Montañó Hirose (coords.). *Ensayos críticos para el estudio de las organi-*

- zaciones en México* (pp. 27-66). Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Miguel Ángel Porrúa.
- IBARRA COLADO, E. (2006). ¿Estudios organizacionales en América Latina? Transitan- do del centro hacia las orillas. En E. de la Garza Toledo (coord.). *Teorías sociales y estudios del trabajo: Nuevos enfoques* (pp. 88-107). Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Anthropos Editorial.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016. Distrito Federal: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Subsistema Nacional de Informa- ción de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpje/2011/> [<http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpje/2012/>] [<http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpje/2013/>] [<http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpje/2014/>] [<http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpje/2015/>] [<http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpje/2016/>]
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (INVIPE) 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016. Distrito Federal, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2011/> [<http://www.beta.inegi.org.mx/programas/envipe/2012/>] [<http://www.beta.inegi.org.mx/programas/envipe/2013/default.html>] [<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2014/>] [[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/ regulares/envipe/2015/doc/envipe2015\\_hgo.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/ regulares/envipe/2015/doc/envipe2015_hgo.pdf)] [<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2016/>]
- KING, G.; Keohane, O. R., y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- LATIF, A.; Ul Abideen, Z., y Suhail Nazar, M. (2011). Individual political behavior in organizational relationship. *Journal of Politics and Law*, 4(1): 199-210. DOI: 10.5539/jpl.v4n1p199.
- Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos (27 de marzo de 2014). Últi- ma reforma: 15-02-2018. Recuperado de [http://marcojuridico.morelos.gob.mx/ archivos/leyes/pdf/LFISCALIAEM.pdf](http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LFISCALIAEM.pdf)
- Manual de Organización y Manual de Procedimientos y Políticas de la Fiscalía de Aten- ción a Víctimas y Representación Social. Versiones preliminares (con fecha de autorización técnica del 12 de diciembre de 2015).

- México Evalúa (2012). *Seguridad y justicia penal en los estados: 25 indicadores de nuestra debilidad institucional*. Distrito Federal, México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/2012/03/01/seguridad-y-justicia-penal-en-los-estados-25-indicadores-de-nuestra-debilidad-institucional/>
- MINTZBERG, H. (1992). *El poder en la organización*. Barcelona, España: Ariel.
- Periódico Oficial Tierra y Libertad. Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos (19 de marzo de 2014). Decreto número mil doscientos noventa y seis. Recuperado de <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2014/5169.pdf>
- REED, M. (1996). Organizational theorizing: A historically contested terrain. En S. R. Clegg, C. Hardy y W. R. Nord (eds.). *Handbook of organization studies* (pp. 31-56). Londres, Reino Unido: Sage.
- Secretaría 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*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión.
- STRUENSEE, E., y Maier, J. B. (2000). Introducción. En J. B. Maier, K. Ambos y J. Woischnik (coords.). *Las reformas procesales penales en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Konrad-Adenauer Stiftung, Editorial Ad-Hoc.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2016). Nuevo sistema de justicia penal marca una nueva era en la impartición de justicia en México. *Compromiso. Órgano Informativo del Poder Judicial de la Federación*, 180(junio): 2-7. Recuperado de [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta\\_compromiso/documento/2016-10/Compromiso201606\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta_compromiso/documento/2016-10/Compromiso201606_0.pdf)
- VALENCIA CARMONA, S. (2009). Constitución y nuevo proceso penal. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 13(enero-junio): 39-62. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8742/10782>
- VASILACHIS DE GIALDINO, I. (2006). La investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino (coord.). *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 23-64). Barcelona, España: Gedisa Editorial.
- ZEPEDA LECUONA, G. R. (2017). Índice estatal de desempeño de las *procuradurías y fiscalías*. Ciudad de México, México: Impunidad Cero. Recuperado de [https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/assets/pdf/15\\_Impunidad\\_Cero\\_Ranking\\_de\\_procuradurias.pdf](https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/assets/pdf/15_Impunidad_Cero_Ranking_de_procuradurias.pdf)