



UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

División de Derecho, Política y
Gobierno.

“Perspectivas para el estudio
organizacional y la evaluación de la
Agencia de Investigación Criminal de
la Fiscalía General del Estado de
Guanajuato”

Tesis

QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE:
**Licenciada en Administración
Pública**

PRESENTA:

Inés Patricia Díaz de León Méndez

ASESOR:

**Doctor Fernando Barrientos del
Monte**

Guanajuato, Guanajuato

Abril de 2023

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 3 |
| CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES DE LA AGENCIA DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL Y DIRECTRICES DEL ESTUDIO..... | 4 |
| 1.1 PROBLEMÁTICA SOCIAL Y JUSTIFICACIÓN..... | 4 |
| 1.2 PLANTEAMIENTO Y OBJETIVOS..... | 7 |
| 1.3 OBJETIVO GENERAL: | 7 |
| 1.4 OBJETIVOS PARTICULARES..... | 8 |
| 1.5. MARCO HISTÓRICO-LEGAL: LA CREACIÓN DE LA AGENCIA DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL A TRAVÉS DEL CONTEXTO NORMATIVO Y POLÍTICO DEL PAÍS..... | 8 |
| 1.6. LA AIC EN TÉRMINOS ESTRUCTURALES Y ORGANIZACIONALES..... | 12 |
| CAPÍTULO 2. TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES Y CONCEPTO DE EVALUACIÓN..... | 15 |
| 2.1. TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES Y CONFIGURACIONES ESTRUCTURALES..... | 15 |
| 2.2. ¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN?..... | 23 |
| CAPÍTULO 3. RESULTADOS..... | 32 |
| 3.1. CONFIGURACIÓN ESTRUCTURAL DE LA AGENCIA DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO. | 32 |
| 3.2. PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN Y ESTUDIO DE LA AGENCIA DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO. | 39 |
| CAPÍTULO 4. DISCUSIÓN | 45 |
| 4.1. PERSPECTIVA GENERAL..... | 45 |
| 4.2. LIMITANTES DEL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN..... | 47 |
| 4.3. ALCANCES DEL ESTUDIO..... | 49 |
| CAPÍTULO 5. CONSIDERACIONES FINALES | 52 |
| REFERENCIAS | 54 |

INTRODUCCIÓN

El campo de acción de las instituciones que tienen la labor de procurar justicia (Fiscalías) es uno de los más complejos para la atención efectiva de las necesidades sociales en México. El sector de servicios que éstas ofrecen, se encuentran en unos de los escenarios más sensibles del servicio público por tratarse del ámbito delictivo. En este trabajo se plantea tomar como caso de estudio a la Agencia de Investigación Criminal (en lo subsecuente la AIC), misma que forma parte de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, la organización tiene como labor apoyar en la investigación y persecución de los delitos, de lo cual se hablará con mayor detalle posteriormente.

En concreto, los objetivos de este trabajo son realizar un ejercicio de análisis organizacional por medio del cual se pueda entender a la AIC en sus términos estructurales y partiendo de esto proponer una nueva área que formalice y sistematice la información que sea susceptible de evaluación. La organización de este escrito consta de los siguientes apartados:

Capítulo 1: sobre el contexto de creación de la Agencia tanto normativa como estructuralmente, para ubicarla y conocerla en espacio y tiempo, adicionalmente integra el diseño de este trabajo (planteamiento del problema, justificación y objetivos); Capítulo 2: donde se continúa con un apartado teórico en donde se retoma la teoría de la “Estructuración de las organizaciones” de Henry Mintzberg, asimismo cuenta con el enmarcamiento teórico del concepto de evaluación; Capítulo 3: lo anterior proporciona herramientas, para elaborar un análisis de la lógica organizacional de la AIC y aterrizar una propuesta de creación de un departamento de evaluación y estudio. Ambos tópicos constituyen los resultados de este trabajo, al incorporar la teoría a una organización como la AIC y el planteamiento de las necesidades evaluativas a través de un potencial departamento; Capítulo 4: en donde dicho departamento y su potencial implementación se retoma y discute, para finalmente conformar el Capítulo 5: que atiende algunas consideraciones finales, a futuro y de visión personal.

Es importante puntualizar que este trabajo se encuentra dirigido a realizar un análisis y una propuesta de conformación de un área específica para la evaluación, es decir, se utiliza la enmarcación teórica sobre la pertinencia de ubicación conforme al análisis que el autor propone para -valga la redundancia- analizar organizaciones, y a su vez, conceptualizar la evaluación como esencia y objetivo de creación del área. El ejercicio es analítico y propositivo de diseño de

un área específica para estos fines, se reconoce que la ejecución queda fuera del alcance; el estar en posibilidades de ejecutarlo depende de las propias estrategias institucionales y de la toma de decisiones del *corpus* directivo, tanto de la organización (AIC) como de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato.

CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES DE LA AGENCIA DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL Y DIRECTRICES DEL ESTUDIO.

Durante la composición de este trabajo, y especialmente en su inicio, se realiza una documentación sistemática sobre la Agencia de Investigación Criminal (AIC) como nuestro objeto de estudio general y de ésta como parte del conjunto de instituciones de procuración de justicia. Esto permite abordar el tema de la evaluación como herramienta de la gestión del desempeño que abra la puerta a propuestas de mejoras aterrizadas a las particularidades y cambios constantes de los procesos de trabajo. Con esto en mente, se inicia un capítulo con los antecedentes y planteamiento del problema, todo lo cual sirva para poner en contexto al lector y sentar las bases sobre las cuales se realiza este trabajo.

1.1 Problemática Social y Justificación.

Es bien sabido que, como institución visible, la administración pública es objeto de exigencia constante desde diversos foros sociales y, a grandes rasgos, la sociedad también demanda ciertos resultados acorde a sus vivencias grupales y personales. Lo cual significa que su capacidad instalada — procesos, operadores, recursos, programas y políticas— debe responder a los imperativos de la vida en común que, por naturaleza, son complejos, debido a que se relacionan con expectativas, compromisos y el grado de cumplimiento que tienen para la ciudadanía. De esta manera el desempeño en la democracia implica conseguir resultados específicos, relevantes y comprobados para que el mundo de la ciudadanía refrende su lealtad con las instituciones administrativas. (Uvalle, 2013:46).

Cuando los hechos están distantes de los valores ofrecidos —compromisos de política pública— sobrevienen condiciones de desprestigio para la administración pública. Según Uvalle la distancia pronunciada entre los valores y los hechos revela alguna de las fallas siguientes:

- ⇒ El exceso en la oferta de servicios y la poca capacidad instalada para satisfacerlos.

- ⇒ La falta de adaptación ante contingencias que modifican drásticamente los objetivos que se plantean originalmente.
- ⇒ Los errores en el diseño e implementación de las políticas públicas.
- ⇒ La construcción de la agenda gubernamental sin tomar en las preocupación y necesidades de la ciudadanía (agenda pública).
- ⇒ La falta de planeación para el ejercicio de los recursos públicos que incurre en el incremento del déficit presupuestario.

Fallas como las señaladas, generan desconfianza en la administración pública y en quienes operan, generando fuentes de males sociales que generan diversos costos sociales y desprestigio institucional (Uvalle, 2013:59-60).

De esto modo, la percepción social sobre las instituciones se constituye como el preámbulo desde el cual apreciar la evaluación como factor necesario -obligatorio- de desarrollo. Partiendo de esta idea es pertinente aportar datos en materia de percepción sobre seguridad, La “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública” tiene entre otros, los siguientes dos objetivos principales:

- ⇒ Aportar información estadística respecto de la cifra negra¹ en México;
- ⇒ “Medir el grado de confianza en las instituciones de seguridad pública y la percepción sobre su desempeño”(INEGI, 2022:3).

Se toman estos objetivos específicos con la finalidad de enmarcar -o explicar- el nivel de confiabilidad que la sociedad tiene en las instituciones de seguridad en México y de manera específica en el Estado de Guanajuato; para el año 2021 la media nacional de porcentaje de delitos no denunciados o sin inicios de carpeta de investigación fue del 93.2%, en el caso específico de Guanajuato fue del 94.5% -para el año 2020 fue del 92%-, uno de los factores que intervienen en este porcentaje es el nivel de confiabilidad en las autoridades -el 56.5% expresó que no denunció “por causas atribuibles a la autoridad”-, que para el año mencionado arrojó la siguiente información (Tabla 1):

¹ Porcentaje de delitos que se cometieron que no contaron con el inicio de una carpeta de investigación o bien que no fueron denunciados.

Tabla 1.

Resultados sobre percepción de confianza en las autoridades para el año 2021:

| Autoridad | Nacional | Guanajuato |
|--|-----------------|-------------------|
| Marina | 89.6 | 87.3 |
| Ejército | 87.1 | 84.7 |
| Guardia Nacional | 80.9 | 76.2 |
| Fiscalía General de la República | 63.3 | 63.1 |
| Jueces | 58.3 | 62 |
| Policía Estatal | 56.2 | 59.9 |
| Policía Ministerial, Judicial o de Investigación | 56 | 59.2 |
| Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales | 55.9 | 57.1 |
| Policía Preventiva Municipal | 52.7 | 52.6 |
| Policía de Tránsito | 45 | 49.7 |

Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022.

Como se observa en la tabla anterior, la policía ministerial o judicial y los Ministerios Públicos (Fiscalías estatales) ocupan los lugares -tanto a nivel nacional como estatal- 8 y 7² respectivamente en niveles de percepción de confianza, teniendo en primer lugar a la Marina, seguido por el Ejército como aquellas autoridades en las que la población confía “mucho o algo”.

Ahora bien, en Guanajuato sin duda, el nivel de confiabilidad de la sociedad hacia aquellos actores que operan los sistemas de procuración de justicia ha sufrido cambios en la última década (Tabla 2), sin embargo, a pesar de los esfuerzos –bien o mal dirigidos– que se han realizado en el ámbito político, administrativo y normativo, estos no son cercanos a los niveles de la marina o el ejército, quienes en términos generales se encuentran por encima del 80%.

Tabla 2.

Nivel de confiabilidad en la policía ministerial, judicial o de investigación y ministerios públicos en el Estado de Guanajuato 2014-2022

| Autoridad | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Tendencia |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| Marina | 86.5 | 83.1 | 85.8 | 86.2 | 85.8 | 89.2 | 86.9 | 87.8 | 87.3 | |
| Ejército | 81.8 | 83 | 83.7 | 84 | 81 | 87.6 | 83.6 | 85.9 | 84.7 | |
| Policía Ministerial, Judicial o de Investigación | 58 | 57.1 | 63.5 | 61.9 | 61.2 | 65.8 | 61.7 | 64.8 | 62 | |
| Ministerio Público y Fiscalías Estatales | 55.1 | 54.7 | 60.5 | 60.4 | 58.7 | 65.2 | 63.7 | 65 | 59.9 | |

Elaboración propia con datos de las Encuestas Nacionales de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014-2022.

² La muestra nacional fue de 102, 297 viviendas, del 15% de la muestra total no se obtuvo información de ésta.

Por otro lado, también los niveles que corresponden al “Costo del delito”, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública ha sido fluctuante, en el Estado de Guanajuato, ha representado un mayor costo para los hogares del año 2020 a 2021, tal como se muestra en la siguiente tabla (tabla 3):

Tabla 3.

Comparativo del costo total del delito y gasto estimado de los hogares (2020-2021).

| Concepto | 2020 | 2021 |
|------------------------|-------------------|----------------------|
| Costo Total | 11'687'006,000.00 | \$11'298' 003,000.00 |
| Gasto Estimado Hogares | 5'145'008,000.00 | \$5'581,007,000.00 |

Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020-2021.

Con base en las cifras anteriores, las instituciones en materia de procuración de justicia continúan realizando diversas acciones para alcanzar mejores niveles de efectividad; las alternativas incluyen el fortalecimiento de las formas de evaluación de las propias actividades al interior de las dependencias, lo que tenga como resultado un impacto positivo hacia la ciudadanía. Asimismo, la Agencia de Investigación Criminal de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, con la labor primordial de la investigación de los delitos en dicho Estado, se integra a ese conjunto de instituciones en las que se reconoce tal imperativo y la cual se abordará en secciones posteriores.

1.2 Planteamiento y objetivos.

Teniendo en cuenta la percepción social que envuelve a las instituciones públicas en materia de seguridad y sus necesidades de mejora, se asienta este estudio en la Agencia de Investigación Criminal de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato (AIC), bajo la premisa de que la evaluación, como concepto central y sus instrumentos prácticos, puede atender dicha problemática y generar aportes para el desarrollo de soluciones.

1.3 Objetivo general:

Desde sus inicios, la AIC ha realizado diversas acciones para mejorar el quehacer institucional, no obstante debido al incremento exponencial de la incidencia delictiva y de la organización mismas ha sido cada vez más complicado evaluar las actividades que se realizan para atender y disminuir este fenómeno. Por tal motivo, este escenario se vislumbra como la

oportunidad de fortalecer y sistematizar la manera de evaluar los procesos al interior de la organización.

Para llegar a dichos fines, se abarcan dos ejes: - el análisis de la estructura y funcionamiento de la AIC, por medio del traslado de la documentación previa y los conocimientos de campo hacia una estructuración a nivel teórico, para ello principalmente, se toma como punto de referencia la Teoría de las Organizaciones del autor Henry Mintzberg, este análisis permite, realizar en segunda instancia la propuesta sobre un medio de evaluación interno cuya función sea el estudio de las partes constitutivas de la AIC, sus recursos, procesos y resultados, para la generación de información pertinente para la toma de decisiones estratégicas.

1.4 Objetivos particulares.

- ⇒ Generar un marco de referencia sobre la conformación de la AIC
- ⇒ Fundamentar la estructura y funcionamiento de la AIC que permita su entendimiento teórico y traslado a distintos conceptos
- ⇒ Proponer la forma y funcionamiento de un medio de evaluación interno
- ⇒ Presentar un catálogo simplificado de instrumentos de evaluación

1.5. Marco histórico-legal: La creación de la Agencia de Investigación Criminal a través del contexto normativo y político del país.

La AIC es el producto y uno de los resultados de la implementación del nuevo sistema penal acusatorio -entre otras cosas- en Guanajuato, que tuvo como objetivo repensar y modificar la forma de procurar y administrar justicia, en este apartado se describen los hitos de mayor importancia para su nacimiento y se enlistan a través de los siguientes antecedentes normativos:

2008. Reforma constitucional en materia de justicia penal. Misma que tiene agentes contextuales internos y externos para su impulso, dentro de los agentes externos se encuentran los propios procesos de democratización en Latinoamérica, y con éstos, la necesidad de contar con alternativas más allá de las políticas punitivas tradicionales para la persecución del delito, las cuales tendrían que proveer resultados atendiendo en todo momento el respeto a los derechos humanos de las personas, siendo éstas las que delinquen, o no.

Ahora bien, en lo tocante a la parte estructural de las instituciones en México, como agente "interno" se buscó realizar una reingeniería institucional, que abarcara no solamente los procesos sustanciales de las instituciones involucradas, sino también, un cambio gradual en las conductas de las personas servidoras públicas involucradas en todos los puntos del proceso

penal, orientado a los principios de legalidad, justicia, respeto y honestidad. Con esto, durante junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de modificación de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que se detallan a continuación (Tabla 4):

Tabla 4
Modificaciones constitucionales relevantes

| Dimensión | Artículo | Modificaciones relevantes |
|--|--|---|
| Dimensión de derechos humanos | Artículo 16. Derechos de las personas y de la ciudadanía | Puntualizar las condiciones para liberar una orden de aprehensión. Dotar a la figura jurídica de flagrancia de un nuevo significado. Reconsiderar los mecanismos para el arraigo. Noción de delincuencia organizada. Creación de la figura de los jueces de control. |
| Dimensión de justicia alternativa y garantías de defensa | Artículo 17. Mecanismos alternativos de solución de conflictos y defensoría pública | Preferir la reparación del daño tanto a la víctima como a la sociedad, tomando en cuenta sanciones que no necesariamente conllevaran a la privación de la libertad. Respecto de las defensorías públicas, fortalecer estas áreas de manera que profesionalizándolas óptimamente, ofrecieran, seguimiento puntual, calidad y observancia a la protección de las garantías de defensa. |
| Dimensión de ejecución de sanciones | Artículo 18. Fin de la pena privativa de la libertad, ejecución de la pena en la delincuencia organizada. | Distinción en las sanciones aplicables entre personas adultas y menores de edad. Fin de la pena privativa de libertad para personas menores de edad y para adultos tomando en consideración del tipo de delito del que se trate. Excepcionar el fin de la pena privativa cuando se trate del delito de delincuencia organizada. |
| Dimensión de presunción de inocencia | Artículo 19. Prisión preventiva | Sustitución de la figura jurídica de "formal prisión" por "vinculación a proceso" Abrir la posibilidad de que la víctima acceda más rápido a la justicia" Limitación y decremento del uso de prisión preventiva. Dotar al ministerio público de solicitar medidas cautelares debidamente fundadas y motivadas. |
| Dimensión del Sistema Penal Acusatorio | Artículo 20. Características del proceso acusatorio, principios del juicio penal acusatorio, nulidad de las pruebas ilícitas; principio de presunción de inocencia y derechos de las personas detenidas. | Sustancia de la reforma constitucional. Reconfigurar la actuación de los jueces. Convertir la oralidad como mecanismo principal de los jueces para obtener información de las partes involucradas. Principios del sistema acusatorio: publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación. |
| Dimensión de investigación de los delitos | Artículo 21. Papel del Ministerio Público, Principio de oportunidad. (Dimensión de investigación de los delitos) | Especialización de los Ministerios Públicos y policías. Especialización de los Ministerios públicos y policías en términos de justicia para adolescentes. Dotar al Ministerio público de aplicación del criterio oportunidad. |
| Dimensión de proporcionalidad. | Artículo 22. Principio de proporcionalidad. | Puntualizar que toda sanción debe ser proporcional respecto del delito y el bien jurídico afectado. |
| Dimensión Legislativa | Artículo 73. Facultades del Congreso. | Facultad para legislar en materia de delincuencia organizada. Facultad para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública. |
| Dimensión de policía preventiva | Artículo 115. De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México | Dotar a las Leyes de Seguridad Pública Estatales de determinar el actuar de las policías preventivas a cargo de los gobiernos municipales, dejando como primer instrumento jurídico la legislación estatal vigente por sobre la reglamentación municipal. |
| Dimensión del trabajo de los MP y Peritos | Artículo 123. Del Trabajo y de la Previsión Social | Determinar nuevos supuestos de separación del cargo. |

Modificaciones constitucionales relevantes. *Elaboración propia con datos del documento "Análisis del dictamen de la reforma constitucional en materia penal presentado en Cámara de Diputados" 2020.*

2009. Creación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

nace con el objetivo de complementar y atender las acciones dispuestas por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual rige el papel del Ministerio Público, dicho instrumento tiene como objetivo “(...) regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.” (LGSNSP :2009)

2010. Creación de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato: desde el ámbito local y con la finalidad de atender la reforma constitucional de 2008, el Congreso del Estado de Guanajuato, promulga la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato con el propósito de puntualizar las atribuciones del Ministerio Público; adicionalmente, se re dimensiona la figura de “órganos auxiliares del Ministerio Público”, misma que recae en los policías ministeriales y peritos.

2014 Acuerdo de creación de la Agencia de Investigación Criminal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato (01/2014): con la finalidad de coordinar todos estos órganos auxiliares e implementar instrumentos adicionales para la investigación de los delitos, se crea la Agencia de Investigación Criminal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato la cual:

“(...) tiene por objeto la planeación, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de acciones, así como la recolección, análisis, correlación y diseminación de información, para combatir táctica y estratégicamente al delito, fortaleciendo las capacidades institucionales, mediante esquemas de inteligencia, tecnológicos, científicos y forenses que respalden la investigación del delito” (Acuerdo 1: 2014).

Dicho acuerdo de creación representa el hito de creación más importante de la AIC, debido a que materializa lo dispuesto por el artículo 21 constitucional y lo refuerza dotando de un nuevo esquema para la investigación de los delitos poniendo énfasis en la coordinación de las áreas auxiliares para optimizar las actividades para la investigación y persecución de los delitos.

Reforma a la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato en el año 2014 para entrar en vigor en junio de 2016: la cual tiene por objetivo re plantear la “Naturaleza y atribuciones del Ministerio Público”, sustituyendo la palabra “dirigir” e institucionalizando “conducir”; de esta manera, la labor de la investigación no recae solamente en los Agentes del Ministerio Público, sino, también dota de responsabilidad en la misma a sus “órganos auxiliares”. Esta modificación quedó estipulada en el artículo 22, párrafo segundo, misma que a la letra dice:

“El Ministerio Público conducirá la investigación, dirigirá a las Policías y coordinará a los servicios periciales durante la investigación, en términos de lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y los Tratados Internacionales, las disposiciones aplicables y los Protocolos de actuación que se establezcan al respecto.”(LOMPEG No. 123:2014).

2019, autonomía de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato: con la autonomía viene la consolidación y reforzamiento de la Agencia de Investigación Criminal como área primaria de la Fiscalía, equiparándola jerárquicamente a una Fiscalía Regional.

Resumidos los puntos anteriores, se muestra en el siguiente esquema los hitos importantes de creación de la Agencia de Investigación Criminal (Figura 1):

Figura 1

Hitos de creación de la Agencia de Investigación Criminal



Elaboración propia con datos del marco normativo de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato y la actual Fiscalía General del Estado de Guanajuato, disponible en la página de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato:

1.6. La AIC en términos estructurales y organizacionales

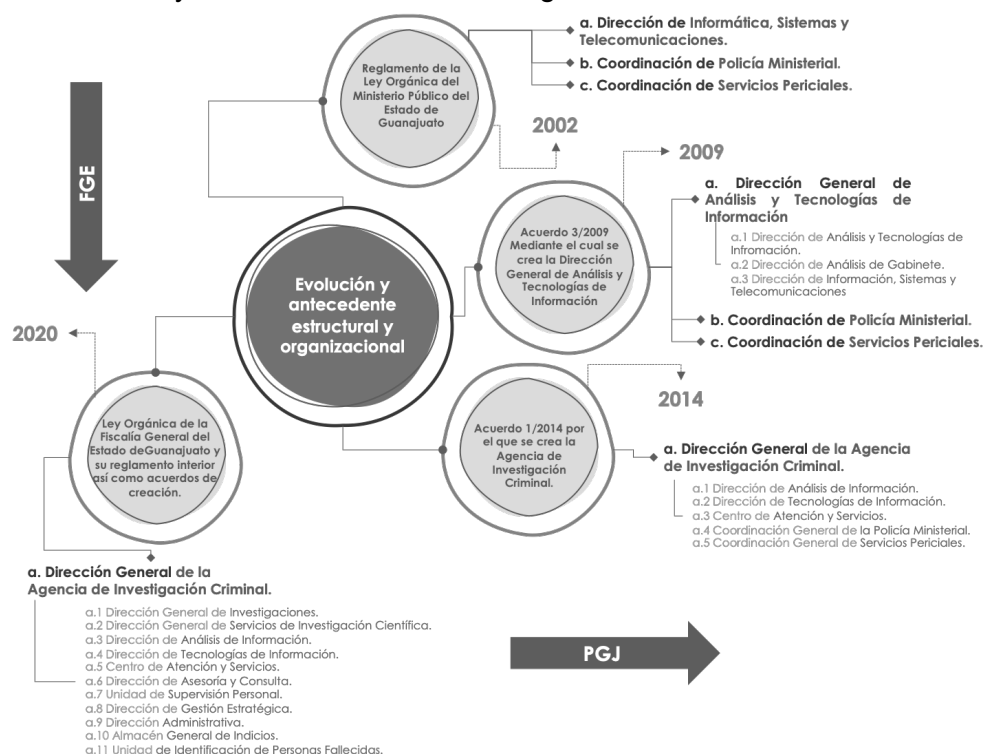
Con los antecedentes de creación de la Agencia de Investigación Criminal, mismos que se detallaron anteriormente y que están relacionados con la parte normativa y contextual del país; también existen otras circunstancias de la transformación que ha tenido a través del tiempo, mismas que se pueden aterrizar en términos estructurales y organizacionales.

El nacimiento de la Agencia, también es el resultado de la transformación en los métodos para la investigación y persecución de los delitos, que, con el paso del tiempo se han ido apoyando cada vez más del uso de tecnologías de la información y, a su vez, en el fortalecimiento de la investigación basada en el método científico, con esto, se realizó toda una reforma institucional, en la cual se hizo un estudio de las funciones de las áreas existentes y, finalmente, se fueron concentrando bajo una sola organización: la Agencia de Investigación Criminal de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato.

En el siguiente esquema se presenta la evolución y antecedente estructural y organizacional que tuvo la Agencia de Investigación Criminal de la FGEG conforme a los instrumentos jurídicos de funcionamiento de la institución (Figura 2):

Figura 2

Evolución y antecedente estructural-organizacional de la AIC.



Elaboración propia con datos del marco normativo de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato y la actual Fiscalía General del Estado de Guanajuato, disponible en la página de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato.

Como se puede observar en la figura anterior, al pasar del tiempo, la Agencia de Investigación Criminal ha sido construida conforme a la transformación e incremento de las funciones y con éstas también se acompañan de la complejidad de las tareas para su gestión y organización, las áreas han cambiado de nombre conforme a la necesidad de concentrar actividades, y, en otros casos, se han creado nuevas para atender necesidades y ejecutar acciones.

Ahora bien, respecto a la cantidad de atribuciones y facultades de la AIC, estas han ido incrementando conforme el paso del tiempo y la evolución de los problemas públicos; en la siguiente tabla se presenta el incremento gradual de atribuciones que ha tenido la AIC, tomando como punto de partida las áreas antecesoras de esta y hasta el año 2020 que es hasta donde se encuentra la versión organizacional más actualizada, para los propósitos de este trabajo cada atribución representa un macroproceso y sus respectivos procesos y actividades distintas,(tabla 5):

Tabla 5.

Evolución de las atribuciones 2002-2020

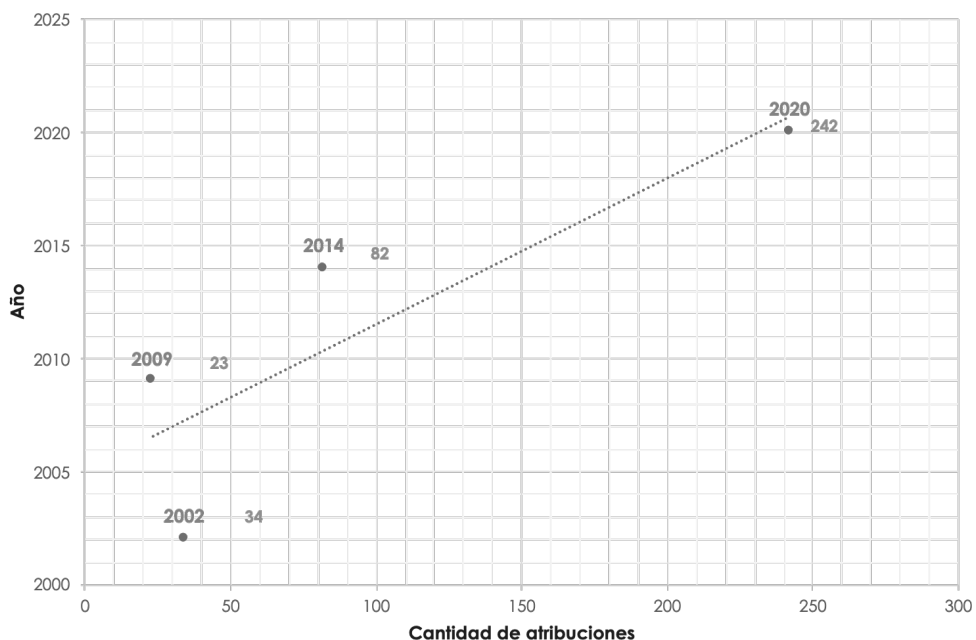
| Año | Primer Nivel | Segundo Nivel | C. Atribuciones | |
|------|---|--|---|-----------|
| 2002 | Procurador General de Justicia del Estado de Guanajuato | Dirección de Informática, Sistemas y Telecomunicaciones | N/A | 9 |
| | | Coordinación de Policía Ministerial | N/A | 11 |
| | | Coordinación de Servicios Periciales | N/A | 14 |
| | | | Total | 34 |
| 2009 | Procurador General de Justicia del Estado de Guanajuato | Dirección General de Análisis y Tecnologías de Información | Dirección de Análisis y Tecnologías de Información | 10 |
| | | | Dirección de Análisis de Gabinete | 7 |
| | | | Dirección de Informática, Sistemas y Telecomunicaciones | 6 |
| | | Coordinación de Policía Ministerial | N/A | 11 |
| | | Coordinación de Servicios Periciales | N/A | 14 |
| | | Total | 23 | |
| 2014 | Procurador General de Justicia del Estado de Guanajuato | Agencia de Investigación Criminal PGJ | Dirección General de la Agencia de Investigación Criminal | 15 |
| | | | Coordinación General de la Policía Ministerial | 16 |
| | | | Coordinación General de Servicios Periciales | 10 |
| | | | Dirección de Análisis de Información | 19 |
| | | | Dirección de Tecnologías de Información | 16 |
| | | | Centro de Atención y Servicios | 6 |
| | | Total | 82 | |
| 2020 | Fiscal General del Estado de Guanajuato | Agencia de Investigación Criminal FGE Guanajuato | Dirección General de la Agencia de Investigación Criminal | 33 |

| | |
|--|------------|
| Dirección General de Investigaciones | 34 |
| Dirección General de Servicios de Investigación Científica | 24 |
| Academia de Investigación Criminal | 10 |
| Dirección de Análisis de Información | 26 |
| Dirección de Tecnologías de Información | 26 |
| Centro de Atención y Servicios | 13 |
| Dirección de Asesoría y Consulta | 22 |
| Unidad de Supervisión Personal | 9 |
| Dirección de Gestión Estratégica | 7 |
| Dirección Administrativa | 11 |
| Almacén General de Indicios y Evidencias | 10 |
| Unidad de Identificación de Personas Fallecidas | 17 |
| Total | 242 |

Elaboración propia con datos del marco normativo de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato y la actual Fiscalía General del Estado de Guanajuato, disponible en la página de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato.

Los datos expuestos en la tabla anterior muestran que la cantidad de atribuciones de la AIC, se ha incrementado exponencialmente al cabo de seis años, que es cuando ésta recibe el nombre que a la fecha tiene, y no solamente ha incrementado la cantidad de atribuciones, competencias y facultades, también, a su vez, se han creado nuevas áreas para dar respuesta a las diferentes necesidades sociales; en la siguiente gráfica se presenta el incremento de atribuciones:

Gráfica 1: *Evolución en la cantidad de atribuciones de la AIC.*



Elaboración propia con datos del marco normativo de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato y la actual Fiscalía General del Estado de Guanajuato.

Como se observa en el gráfico anterior, la tendencia en la cantidad de atribuciones y obligaciones de la Agencia es que va en incremento; el panorama futuro respecto a la situación del Estado apunta a que este comportamiento no cambiará al corto plazo, al contrario, es conocido que las instituciones no son estáticas y se van modificando conforme a las necesidades y contingencias que se van presentando y más por el campo de acción de la propia Fiscalía. Es por esto, que entre otras cosas es importante comenzar a valerse de las herramientas que se encuentren disponibles para el estudio y análisis de acciones para la efectividad en la atención a problemas sociales que, para efectos de esta propuesta, es la evaluación.

CAPÍTULO 2. TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES Y CONCEPTO DE EVALUACIÓN.

El desarrollo histórico que da forma a lo que actualmente es la Agencia de Investigación Criminal proporciona un primer acercamiento a las atribuciones y dimensiones de la institución, siguiendo este hilo conductor, en este capítulo se ofrecen los instrumentos teóricos que posibilitan el profundizar en su configuración estructural, conocer las partes esenciales de la organización permite, a su vez, ubicar mecanismos que permitan acciones de seguimiento y mejora, puntualmente, hablamos de la evaluación, que se constituye aquí como concepto teórico y práctico para estudio y acción dentro de la AIC.

2.1. Teoría de las Organizaciones y configuraciones estructurales

Es posible definir la estructura de las organizaciones “(...) como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas” (Mintzberg, 2012:26). En la Teoría de las Organizaciones de Henry Mintzberg, se proponen cinco tipos de configuraciones estructurales:

Estructura simple: La estructura simple se caracteriza ante todo por la falta de elaboración. Generalmente, dispone de una tecnoestructura mínima o incluso nula, de un reducido staff de apoyo, una división poco estricta del trabajo, una diferencia mínima entre unidades, y una pequeña jerarquía directiva. Presenta poco comportamiento formalizado, haciendo mínimo uso de la planificación y es principalmente orgánica (Mintzberg, 2012:348).

Burocracia Maquinal: Hay una clara configuración de los parámetros de diseño que se ha mantenido consistentemente válida, tareas de operaciones altamente especializadas y rutinarias, procedimientos sumamente formalizados en el núcleo de operaciones, una proliferación de reglas y comunicación formal a través de toda la organización, unidades de gran tamaño en el nivel de operaciones, tareas agrupadas a base de su función y un poder de decisión relativamente centralizado (Mintzberg, 2012:358).

Burocracia Profesional: La importancia en esta estructura se centra en “el trabajo del núcleo de operaciones. Vemos también aquí una configuración compacta de los parámetros de diseño. Cabe subrayar que la burocracia profesional cuenta para su coordinación con la normalización de las habilidades y con el correspondiente parámetro de diseño, la preparación y el adoctrinamiento. Contrata a especialistas debidamente preparados y adoctrinados - profesionales- para su núcleo de operaciones, confiriéndoles a continuación un control considerable sobre su propio trabajo. El trabajo está sumamente especializado en la dimensión horizontal, pero ampliado en la vertical (Mintzberg, 2012:394).

Forma divisional. La forma divisional tiene como una de las características principales una distribución geográfica, a su vez, y como su nombre lo dice, está basada en “divisiones”, cada una de éstas mantiene su lógica y estructura propia, sin embargo, existe una estructura central que estandariza procesos, administra y toma decisiones que influyen directamente en las divisiones, la toma de decisiones se observa generalmente de arriba hacia abajo.

La Adhocracia, mantiene como componente principal la adaptabilidad, son estructuras o sistemas que se van transformando conforme a las necesidades, su particularidad es que la figura jerárquica formal es inexistente, otorgando libertad a las personas que las conforman de autogestión y de responsabilidad directa, sin embargo, las actividades que se realizan por cada actor son muy específicas lo cual hace que la especialización sea visible en mayor medida, generalmente la gestión de sus actividades es por proyectos y la toma de decisiones es descentralizada pero alineada a un mismo objetivo.

Estas configuraciones son el resultado de la correspondencia y relación directa entre los mecanismos de coordinación, las partes fundamentales de la organización y los diseños del sistema decisor. Tales dimensiones se explican de la siguiente manera:

Mecanismos de coordinación: es el “aglutinante que mantiene unida la organización” (Mintzberg, 2012:27), los conceptos que componen esta dimensión se especifican de esta manera:

Tabla 6.

Resumen sobre las características de la dimensión “Mecanismos de coordinación”.

| Sección | Componente | Características principales |
|---------------------|---|---|
| Adaptación mutua | N/A | Comunicación informal Visibles en organizaciones con bajo o nulo nivel de complejidad. |
| Supervisión directa | N/A | Dotar de responsabilidad a un integrante del equipo de la actividad de los demás. |
| Normalización | Descripción de normalización | Depende de la documentación o programación del trabajo, reduciendo la necesidad de comunicación informal y se puede dividir a su vez en tres: |
| | | Normalización de los procesos de trabajo. |
| | | Normalización de los resultados. Normalización de las habilidades. |
| | De los procesos de trabajo | Aparece cuando este se especifica mediante una programación del mismo. |
| De los resultados | Se hace visible cuando éstos quedan establecidos, ejemplo: planes nacionales de desarrollo (PND). | |
| De las habilidades | Cuando se establece el tipo de <i>expertise</i> necesario para realizar el trabajo; ejemplo: perfiles de puestos. | |

Elaboración propia con datos del libro Estructuración de las organizaciones. (Mintzberg, 2012: 25-33)

Partes fundamentales de la organización: conduce a la descripción conceptual de la organización, y se caracteriza:

Tabla 7.

Resumen sobre las características de la dimensión “Partes fundamentales de la organización”.

| Sección | Características principales |
|-----------------------|---|
| Núcleo de operaciones | Compuesto por aquellos que generan o producen los <i>outputs</i> , productos o servicios específicos que ofrece la organización |
| Ápice estratégico | Encargado de vigilar el cumplimiento efectivo de los objetivos así como de satisfacer las necesidades y/o "intereses de las personas que controlan o tienen algún poder sobre la organización" (Mintzberg, 2012:50) |
| Línea media | Se encuentra entre el ápice estratégico y el núcleo de operaciones, se compone por aquellos que tienen cierto nivel de autoridad formal sobre los operarios |
| Tecnoestructura | Es todo el <i>staff</i> de analistas especializados (y sus equipos de trabajo) en la revisión y/o supervisión del trabajo, pudiendo afectar éste sin encontrarse dentro del flujo de las actividades, uno de sus objetivos principales es conseguir la normalización -en cualquiera de sus tres variaciones-. |
| Staff de apoyo | Proporcionan auxilio/apoyo a la organización para "reducir la incertidumbre dentro de la organización y controlar los propios asuntos" (Mintzberg, 2012:58), estas áreas, generalmente se encuentran completamente fuera del flujo operativo de la organización. |

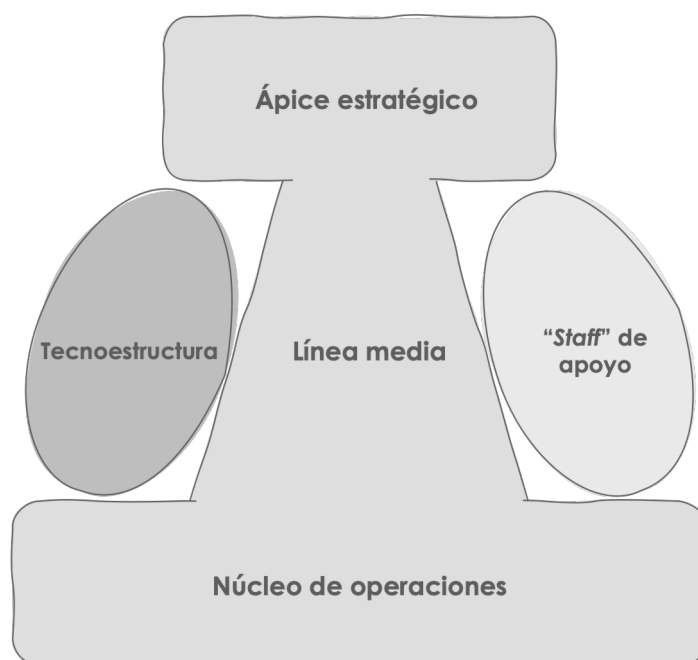
Elaboración propia con datos del libro Estructuración de las organizaciones. (Mintzberg, 2012:43-60)

Respecto a este punto es importante recalcar que independientemente del tipo de configuración estructural, Mintzberg propone un esquema general que permite observar la base

de cualquier organización, conformada por cinco figuras específicas, para este fin, el autor lo esquematiza de la siguiente manera (figura 3):

Figura 3

Esquema propuesto por Mintzberg.



Elaboración a partir del esquema propuesto por Mintzberg (Mintzberg, 2012: 45)

Sistema de flujos: explicación de cómo funcionan en su conjunto las “partes fundamentales de la organización, cómo se pueden interrelacionar y cómo se aplican los mecanismos de coordinación, las características principales se detallan de la siguiente forma:

Tabla 8.

Resumen sobre las características de la dimensión “Sistema de flujos”.

| Sección | Componente | Características principales |
|-----------------------------|---|--|
| Flujo de autoridad formal | N/A | Se observa la "Supervisión directa" como mecanismo de coordinación. Representado gráficamente con el organigrama tradicional. Representación de los flujos de comunicación formal, sin embargo, no son observables los informales. Según el autor, este sistema es una visión muy limitada para el estudio de las organizaciones, sin embargo, serviría como una primera etapa para analizarlas. |
| Sistema de flujos regulados | Descripción del sistema de flujos regulados | Utiliza la "Normalización" como mecanismo de coordinación. Relaciona directamente los sistemas de planificación. En éste, se pone atención también sobre los procesos de decisión. Se subdivide en tres: flujo de trabajo de operaciones; "de información y de decisiones de control; y el de información de staff" (Mintzberg, 2012:64) |
| | Flujo de trabajo de operaciones | Observable en el núcleo de operaciones. Enfocado a proceso, es decir, <i>input</i> → proceso → <i>output</i> . |

| | | |
|--|-----|---|
| | | <p>"Abarcan los movimientos de los materiales y de la información en muchas combinaciones distintas" (Mintzberg, 2012:64)</p> <p>Son visibles verticalmente, sin embargo, estos a su vez se pueden observar como ascendentes o descendentes.</p> <p>"El flujo ascendente es la información de <i>feedback</i> respecto al trabajo de operaciones, correspondiendo el descendente a las órdenes e instrucciones de trabajo." (Mintzberg, 2012:68)</p> <p>Los flujos ascendentes corresponden a la información que se genera en el núcleo de operaciones, donde es el punto de partida para generar los informes necesarios para retroalimentar al ápice estratégico.</p> <p>En los flujos descendentes, es, al final, el flujo en el cual se observan las decisiones; como herramienta, también se encuentran contenidas aquellas actividades de planeación estratégica, misma que es definida por el ápice estratégico para que a su vez, ésta se vaya permeando a las demás unidades (hacia abajo) que integran la organización.</p> <p>Flujo observable en línea horizontal, "cuyo fin consiste en proporcionar la información y asesoramiento del staff a las decisiones de línea" (Mintzberg, 2012:70).</p> <p>Afectando u observándose en las siguientes "Partes fundamentales de la organización": Tecnología→Línea media←Staff de apoyo</p> |
| Sistema de comunicación informal | N/A | <p>Utiliza la "Adaptación mutua" como mecanismo de coordinación.</p> <p>Se puede determinar en dos vías: como complemento de las vías formales o reguladas, o bien, como antagonista de los objetivos de ésta; son "(...)centros de poder carentes de reconocimiento oficial (Mintzberg, 2012:72) "lo formal u oficial como lo "planeado y acordado", siendo lo informal o extraoficial "los enlaces espontáneos y flexibles entre distintos miembros movidos por sentimientos e intereses personales, indispensables para el funcionamiento de los aspectos formales, pero demasiado fluidos para corresponder exclusivamente a éstos". (Dalton en Mintzberg, 2012:73)</p> |
| Sistema de constelaciones de trabajo | N/A | <p>Utiliza mecanismos de coordinación híbridos en donde se pueden observar a distintos niveles, cualquiera de los que se mencionaron dentro de ésta dimensión.</p> <p>Tiene componentes de lo "extraoficial" o "espontáneo", sin embargo, responde también a un "sistema de autoridad formal".</p> <p>Son visibles por ejemplo en aquellos proyectos integrales que involucran a titulares de línea media, intervienen distintas áreas para que se concrete una acción en particular, misma que ya fue definida en su momento por el ápice estratégico.</p> |
| Sistemas de proceso de decisión <i>ad hoc</i> | N/A | <p>A través de éste sistema, se observa una combinación entre los flujos mencionados anteriormente y éste, es determinante para observar el "comportamiento de la organización" (Mintzberg, 2012:86), por lo tanto se observan aquí diversos mecanismos de coordinación,; este sistema muestra entonces, una visión más integral y flexible.</p> <p>Definición de decisión: "Compromiso de acción, o, en la mayoría de los casos, un compromiso de recursos; dicho de otro modo, la decisión señala una intención explícita de actuar" (ídem)</p> <p>Se observan tres fases principales en el proceso de decisión: "identificación de la toma de decisiones", "desarrollo de soluciones"y selección, que a su vez se componen por siete elementos para que se lleven a cabo, mismos que se detallan de la siguiente manera:</p> <p>Reconocimiento, en donde se identifica "la necesidad de iniciar un proceso de decisión" (ídem) → diagnóstico, "se valora la situación de la decisión" (ídem) → búsqueda "de soluciones ya disponibles" (ídem) → diseño, "en la que se desarrollan soluciones especiales adecuadas para cada caso concreto" (ídem) → estudio de soluciones → evaluación-selección de una en específico → autorización, misma que corresponde a aquellas personas, que "normalmente no participan en el proceso de la decisión" (ídem).</p> |
| Elaboración propia con datos del libro Estructuración de las organizaciones. (Mintzberg, 2012:61-93) | | |

Parámetros de diseño: "pulsar los botones que influyen en la división del trabajo y en los mecanismos de coordinación, afectando en consecuencia la forma en que funciona la organización" (Mintzberg,2012:95), donde se especifican los siguientes componentes:

Tabla 9.

Resumen sobre las características de la dimensión "Parámetros de diseño".

| Sección | Componente | Características principales |
|---------|------------|---|
| N/A | N/A | "El diseño supone libertad de acción, la capacidad de alterar un sistema." (Mintzberg, 2012:95) en el ámbito de la estructura de las organizaciones, son aquellas selecciones específicas que intervienen y determinan las unidades y divisiones del trabajo y su |

| | | |
|---|--------------------------------------|--|
| | | <p>coordinación, "afectando en consecuencia la forma en que funciona la organización" (idem).</p> <p>La especialización se diseña a través del ámbito (cantidad y diversidad de actividades), amplitud (extensión de éstas) y profundidad (nivel de control que se ejerce sobre el trabajo), que derivan en :</p> <p>La especialización horizontal/vertical de puesto: donde la primera se refiere como tal a la división del trabajo, mientras que la segunda es la administración de ésta, misma que queda separada de la acción de realizar el trabajo es "el sistema de feedback y control" (Mintzberg, 2012:101)</p> <p>La ampliación horizontal/vertical del puesto: encontramos en la horizontal la diversidad de tareas que realiza el trabajador y que se encuentra relacionada con la producción, mientras que en la vertical, el trabajador tiene un incremento en la cantidad de actividades, sin embargo, también consigue ejercer control sobre éstas.</p> <p>La profundidad es entonces según la parte de la organización para la que se diseñe el puesto, es decir, ejemplo, depende de si éste se diseña para el núcleo de operaciones, o bien, para la línea media.</p> <p>"Representa la forma en que la organización proscriba la libertad de acción (...) es el parámetro de diseño mediante el cual se normalizan los procesos de trabajo de la organización" (Mintzberg, 2012:112) existen tres medios para la formalización del comportamiento.</p> <p>Según el puesto: define las características formales para desempeñar el puesto..</p> <p>Según el flujo de trabajo: donde se establece la forma puntual de realizar el trabajo.</p> <p>Según las reglas: en términos generales se refiere a las políticas de la organización mismas que se refieren a enmarcar específicamente cierto tipo de comportamiento.</p> <p>Preparación: equivale directamente a la normalización del conocimiento para aplicarlo a la actividad encomendada, misma que se puede establecer de diversas formas ejemplo: manuales de uso de equipos especializados, o bien, manuales de procedimientos respecto de una actividad específica</p> <p>Adoctrinamiento: es la socialización y las formas en que la misma organización marca o dicta para que se manifieste dentro de ésta, "El adoctrinamiento es la etiqueta que se utiliza para identificar el parámetro de diseño mediante el cual la organización, para su propio beneficio, socializa formalmente a sus miembros" (Mintzberg, 2012:128)</p> |
| Diseño de puestos | Especialización del cargo | |
| | Formalización del comportamiento | |
| | Preparación y adoctrinamiento | |
| Diseño de la superestructura | Agrupación de unidades | <p>Es el resultado del conjunto (por tipo, labor y nivel de responsabilidad) de los puestos diseñados y las actividades de éstos, mismos que en consecuencia "establecen el sistema de autoridad formal" de la organización. "El organigrama es una representación gráfica de dicha jerarquía, es decir, de los resultados de un proceso de agrupación". (Mintzberg, 2012:138).</p> <p>Está determinada por tres componentes principales: cantidad de personas, ámbito de control y forma de la superestructura, que, aterrizándolo a un esquema visual, se hablaría de estructuras verticales (jerarquizado) o bien, horizontales (flexible en la toma de decisiones de quiénes conforman las diversas unidades).</p> |
| | Tamaño de la unidad | |
| Diseño de vínculos laterales. | Sistemas de planificación y control | <p>"(...)normalizan los outputs, y los dispositivos de enlace que facilitan la adaptación mutua" (Mintzberg, 2012:182). "El objeto del plan consiste en especificar un output deseado (un nivel de exigencia) en algún momento futuro, y el objeto del control consiste en determinar si se ha cumplido el mismo" (Idem), existen dos sistemas:</p> <p>Control del rendimiento: tiene el "control a posteriori de resultados (...) el objeto es la regulación de los resultados globales de una unidad determinada" (Mintzberg, 2012:183-184).</p> <p>Planificación de acciones: utiliza la información del control del rendimiento para generar cambios, "(...)formulan decisiones que requieren acciones concretas(...) Algunas de las acciones propuestas pueden desempeñarse dentro de una única unidad, pero otras atraviesan las fronteras entre distintas agrupaciones. (...) se convierte en una forma algo impura de normalizar <i>outputs</i>. (Mintzberg, 2012:188) a diferencia del control de rendimiento, la planificación de acciones observa más allá de la productividad de una unidad determinada.</p> <p>Son aquellas unidades que se generan para cubrir la necesidad de comunicar decisiones y/o acciones, puntos de interconexión que se manifiestan para apoyar en la coordinación del trabajo de unidades distintas "para encauzar directamente la comunicación" (Mintzberg, 2012:197)</p> |
| | Dispositivos de enlace | |
| Diseño del sistema de toma de decisiones. | Centralización horizontal y vertical | <p>"Cuando todo el poder de decisión se centra en un único punto de la organización - esencialmente, en manos de un solo individuo- calificamos de centralizada a la estructura(sic)(...)La centralización es el medio más preciso para coordinar la toma de decisiones en la organización. Un individuo -un único cerebro- toma todas las decisiones poniéndolas a continuación en práctica mediante la supervisión directa. (Mintzberg, 2012:218-219)</p> <p>Relacionada con el poder formal.</p> <p>El ápice estratégico delega el poder hacia abajo a través de la cadena de autoridad para llegar a la línea media de la organización.</p> <p>Dota de poder (limitado e informal) a los analistas de la tecnoestructura.</p> |
| | Descentralización vertical | |

| | |
|--|--|
| Descentralización vertical poder para los analistas | "(...)sirve de hecho para centralizar a la organización en la dimensión vertical, reduciendo el poder de los directivos de línea inferior en relación con los superiores." (Mintzberg, 2012: 232) |
| Descentralización horizontal | Relacionada con el poder informal, aquél que resulta del control en la recolección de información y las sugerencias o asesoramiento de otras unidades relacionadas, es decir, existen diversas configuraciones de transferencia de poder de decisión en este tipo de descentralización, inicia desde un punto (un directivo) sin embargo, éste puede ser transferido hacia los lados, hacia abajo, transversalmente, etcétera. La delegación del poder inicia desde la línea media de directivos hacia abajo, para llegar a los niveles más inferiores de la cadena de autoridad. Dota de poder a los expertos, formalizan éste a través de la misma especialización, forman parte de la toma de decisiones. |
| Descentralización horizontal poder para los expertos | "(...) la organización depende de unos conocimientos especializados, por lo que tiene que situar su poder donde se hallan los mismos, es decir, en manos de los expertos, tanto si pertenecen a la tecnoestructura, al <i>staff</i> de apoyo, al núcleo de operaciones o incluso a la línea media" |

Elaboración propia con datos del libro Estructuración de las organizaciones. (Mintzberg, 2012:168-251)

Factores de contingencia: “referentes a la situación, a los estados o a las condiciones organizativas relacionadas con el uso de determinados parámetros de diseño” (Mintzberg, 2012: 253), donde se encuentran estas secciones:

Tabla 10.

Resumen sobre las características de la dimensión “Factores de contingencia”.

| Sección | Componente | Características principales |
|----------------------------------|------------|---|
| N/A | N/A | Existen diversos estudios, donde se demuestra que la efectividad de una organización no se encuentra directamente relacionada a su estructura, y a su vez, que sería difícil determinar una "estructuración efectiva de las organizaciones", la efectividad, estaría relacionada más bien a la adaptabilidad o bien capacidad de actuación a distintas condiciones determinadas o bien indeterminadas, lo que da al nacimiento de la "Teoría de la contingencia" dentro de ésta se observan los factores que se describen a continuación. |
| Edad y tamaño de la organización | N/A | El autor advierte dentro de este apartado que lejos de observar las organizaciones como una línea del tiempo, en la cual se observe "una serie de progresiones lineales"(Mintzberg, 2012:266), se debe, más bien pensar su evolución como "etapas de desarrollo", mismas que identifica de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> • Estructura artesanal (Etapa 1a): es pequeña (de una sola unidad) caracterizada mayormente por ser informal, con un aparato administrativo pequeño no complejo, con una coordinación que "se consigue recurriendo a la normalización de las habilidades" (Mintzberg, 2012:282) • Estructura empresarial (Etapa 1b): "Conlleva una división vertical del trabajo, en la que el empresario se responsabiliza de tomar todas las decisiones importantes, coordinando a continuación su ejecución mediante la supervisión directa y ocupándose los demás de llevar a cabo lo que se ha ordenado (...) carece de tecnoestructura y de jerarquía de línea media dignas de mención" (Mintzberg, 2012:283) • Estructura burocrática (Etapa 2): (...) a medida que se especializa más el trabajo y crecen las unidades, la organización recurre a la normalización para su coordinación. Ello introduce una importante división del trabajo administrativo separando el diseño de la labor y la supervisión de la misma: se añade una tecnoestructura para planificar y formalizar el trabajo (Mintzberg, 2012:285). • Estructura divisional (Etapa 3): (...) más importancia a la eficiencia operativa interna que a la efectividad de mercado (...) se dividió en marcadas entidades o divisiones, cada una de las cuales correspondía a un típico ejemplo de burocracia de la segunda etapa con su propio núcleo de operaciones que servía a su propio mercado. La sede central coordinaba sus actividades principalmente por medio de un sistema impersonal de control del rendimiento, ocupándose de la introducción de nuevas divisiones para servir a los nuevos mercados y suprimir a las viejas que no funcionaban con éxito" (Mintzberg, 2012:286) |

| | | |
|---|-----|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Estructura matricial (Etapa 4): "construir nuevas estructuras donde los directivos funcionan a los órdenes de dos o varios superiores. Se establecen divisiones de productos internacionales y de zonas con jurisdicción compartida sobre las subsidiarias extranjeras. La naturaleza prevista de esta estructura de cuadrícula permanece confusa (...) dado que se encuentran todavía en etapa experimental" (Stopford y Wells en Mintzberg, 2012:288). |
| Sistema técnico que se diseña para el núcleo de operaciones | N/A | <p>"Los instrumentos colectivos que utilizan los operarios para realizar su trabajo" (Mintzberg, 2012:289) se dividen a su vez en tres:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Producción de unidades; • Producción en serie; y • Producción por procesos. |
| El entorno | N/A | <p>"El entorno comprende prácticamente todo lo ajeno a la organización: su tecnología (la base del conocimiento de la que parte), la naturaleza de sus productos, clientes y competidores su situación geográfica, el clima económico, político e incluso meteorológico en el que tiene que funcionar, etcétera." (Mintzberg, 2012:308)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad: estable o dinámico. • Complejidad: simple o compleja. • Diversidad de mercados: integrados o diversificados • Hostilidad: munificente y hostil. |
| Relaciones de poder | N/A | <p>"Entra en juego también una serie de factores de poder en el diseño de la estructura, particularmente la presencia de un control externo de la organización, las necesidades personales de sus distintos miembros y la moda del momento, arraigada en la cultura dentro de la cual se halla la organización (de hecho, el poder de las normas sociales).(Mintzberg, 2012:330)</p> <p>Tres hipótesis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primera:"Cuanto mayor es el control externo de la organización más centralizada y formalizada resulta su estructura" (Ídem) • Segunda: "Las necesidades de poder de los miembros suelen generar estructuras excesivamente centralizadas"(Mintzberg, 2012:333) • Tercera:"La moda impone la estructura del momento (y de la cultura) a pesar de que ésta sea, en ciertas ocasiones inadecuada (...) cuando surge una estructura nueva, resulta adecuada para algunas organizaciones, pero no para todas" (Mintzberg, 2012:334) |

Elaboración propia con datos del libro Estructuración de las organizaciones. (Mintzberg, 2012: 253-346)

Los postulados de la Teoría de las Organizaciones de Mintzberg expuestos antes están interrelacionados en cada una de las configuraciones, nos permiten identificar los cimientos y flujos internos de las estructuras, tener presente esta categorización permite que el diseño de proyectos se adapten a la organización, es decir, que desde su constitución sean más acertados incluso ante los cambios y factores de contingencia.

En este estudio se propone en particular, el proyectar la evaluación, como herramienta conceptual que se integre a la estructura organizacional como parte fundamental de la misma y que sea apoyo para la toma de decisiones en una organización creciente como lo es la AIC. Para abordar esta idea se revisarán las acepciones de la evaluación y su quehacer como parte de las políticas públicas.

2.2. ¿Qué es la evaluación?

Hablar sobre evaluación, significa -como sucede en la mayoría de los ejercicios de conceptualización- hablar de un concepto que se ha desarrollado por diversos teóricos teniendo un sinfín de definiciones, sin embargo, para comenzar a especificar de qué se trata se expondrá una primera aproximación del mismo, propuesto por Myriam Cardozo en su obra “La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de desarrollo social en México”, misma que construye a partir de un ejercicio de concentración de definiciones de diversos autores sintetizándolo en el siguiente significado:

“(...) es posible considerar a la evaluación como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada.” (Cardozo:2006: 43-44).

Cardozo, dentro de esta conceptualización teórica identifica ocho tipos de evaluación y los desarrolla cada uno con sus características principales, mismas que se presentan de manera sintetizada a través del siguiente esquema (**Figura 3**):

Tipos de Evaluación

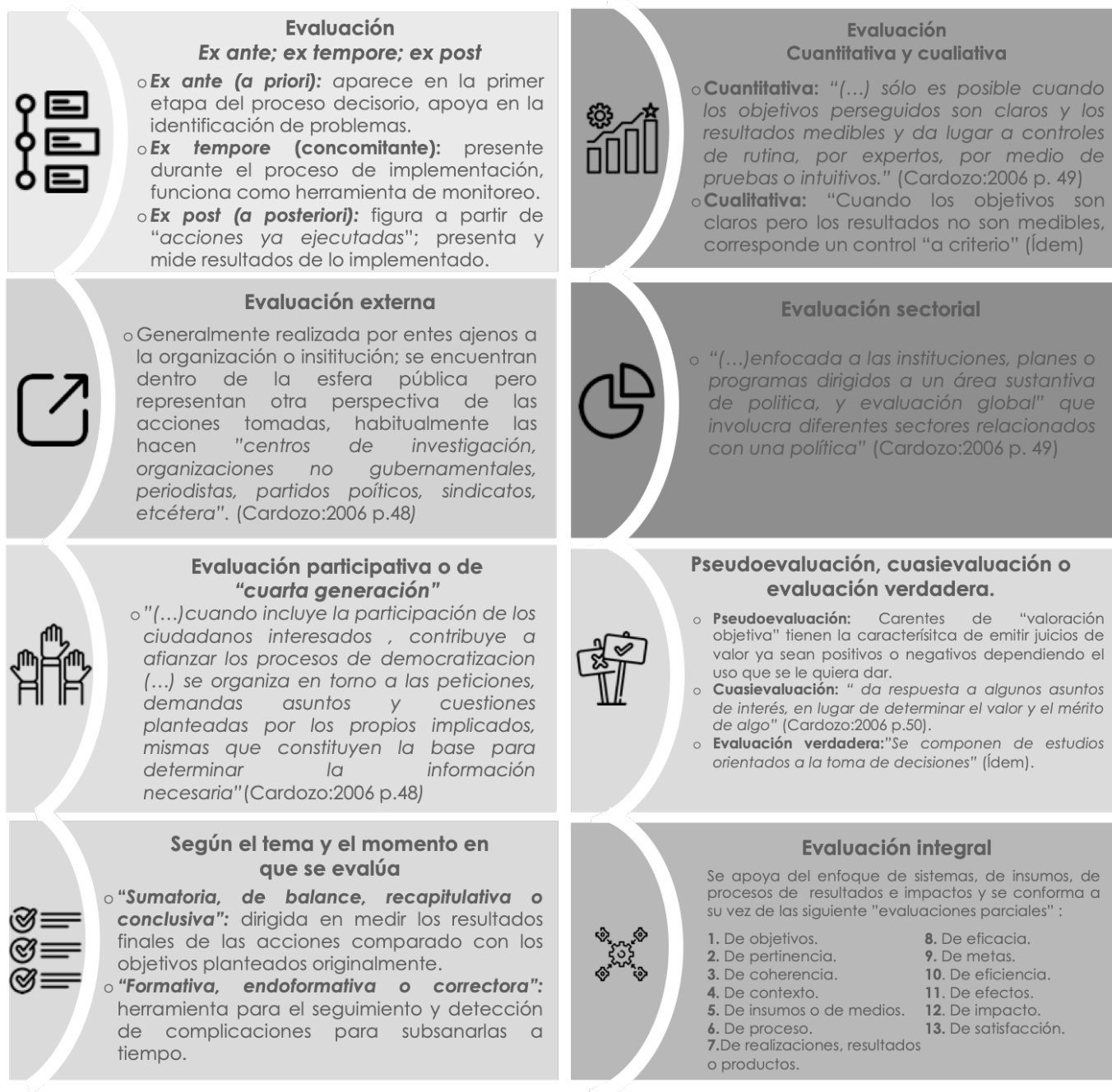


Figura 3: Elaboración propia con información del libro "La Evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México" (Cardozo, 2006:47-51).

Ahora bien, el estudio del concepto de evaluación forma parte del ciclo de análisis para la toma de decisiones, así como para la medición de resultados de aquellas acciones que se realizan para la implementación de programas y proyectos; sin embargo, ha ido cobrando mayor interés e importancia en los últimos años, y por ende ha ganado relevancia también en la esfera teórica, María Bustelo, dentro del prólogo de “Antología sobre evaluación” menciona que “La producción teórica sobre evaluación (...) ha sido ingente y prolífica durante los últimos treinta años, apoyada por el desarrollo profesional” (Bustelo: 2018 p.13).

Cobra mayor sentido para esta propuesta que la disciplina sobre la evaluación ha ido ganando terreno gracias a que se alimenta entre dos esferas, la teórica y la práctica: “Una de las características del corpus teórico de la evaluación es que ha ido evolucionando y se ha ido estructurando no sólo sobre la base de las diferentes ciencias sociales, sino también de principios extraídos de la propia experiencia” (Bustelo: 2018 p.17)

Adicional a los tipos de evaluación que se desarrollaron anteriormente, es importante rescatar el expuesto y desarrollado por Carol H. Weiss que se refiere al de “investigación evaluativa”, el cual se diferencia de otros métodos explicando que:

“En lugar de depender del juicio de observadores expertos o de informes periódicos del personal, el evaluador en este escenario utiliza métodos de investigación de las ciencias sociales para lograr que el proceso de evaluación se vuelva más sistemático y preciso. En su carácter indagatorio, la evaluación establece cuestiones claras para investigar; recoge evidencia sistemáticamente de una variedad de personas involucradas en un programa dado; algunas veces traduce la evidencia en términos cuantitativos (...) y en ocasiones transforma los datos en narrativas convincentes” (H. Weiss: 2018 p. 51)

El autor define la evaluación como “la valoración sistemática de la operación y/o de los impactos de un programa o política al compararlos con un conjunto de estándares implícitos o explícitos” (Weiss: 2018 p. 52) y destaca los elementos clave de ésta planteándolos de la siguiente manera (**Figura 4**):

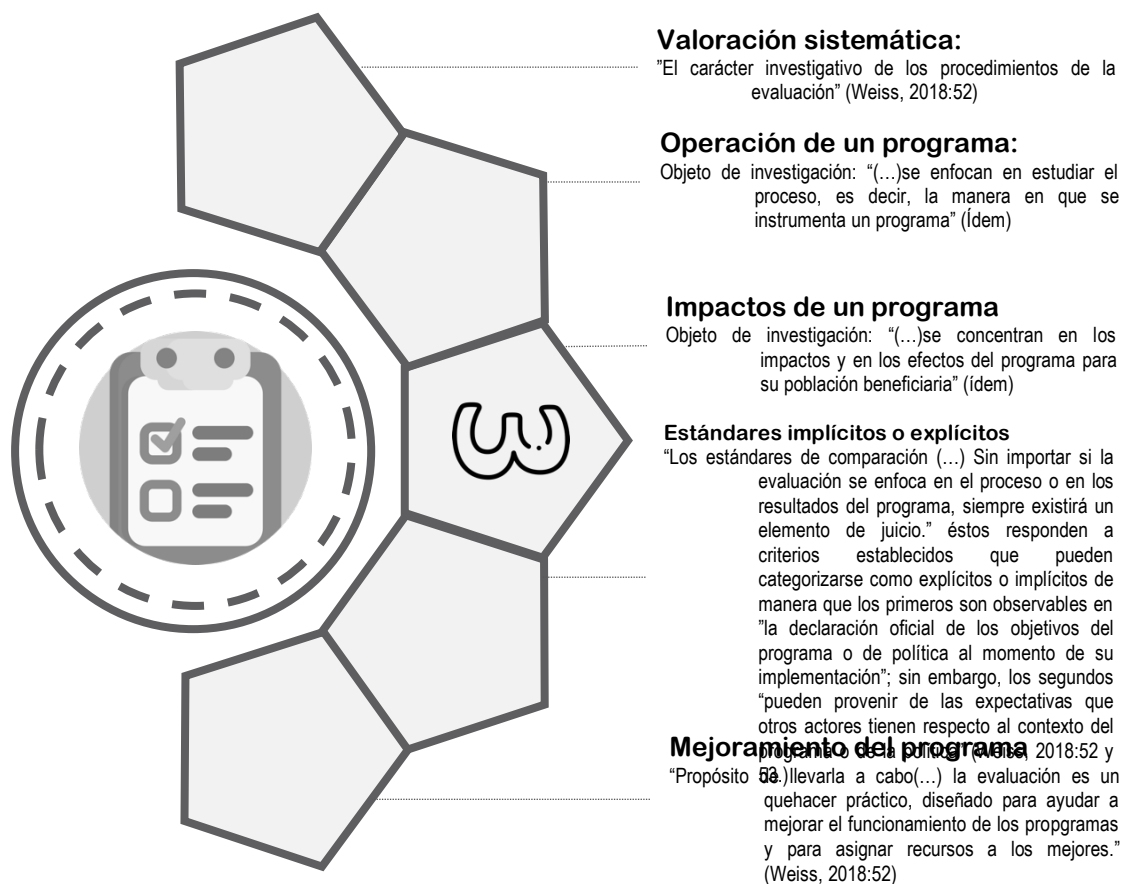


Figura 4: Elaboración propia con información de Preparando el terreno en "Antología sobre evaluación, la construcción de una disciplina" (Weiss, 2018:45).

La "investigación evaluativa", o bien, la "evaluación basada en la investigación", menciona el texto de Weiss, está impresa por un sentido de formalidad, dado por las mismas herramientas que se toman de las ciencias sociales aplicadas para su implementación, y si bien, el autor no lo dice textualmente, se tomará este tipo de evaluación como "formal".

De igual manera comienza a hacer una distinción en las evaluaciones formales al exponer una de las desventajas que ésta presenta, asegurando que "Las evaluaciones basadas en la investigación requieren más tiempo y resultan más costosas que las informales" (Weiss, 2018:53); a continuación se explica en la siguiente tabla las diferencias entre la evaluación formal e informal que expone Weiss en su estudio y justifica porqué las primeras son más efectivas a pesar del tiempo y costo que éstas conllevan (**Tabla 7**):

Tabla 7

Diferencias entre evaluaciones formales e informales

| | Formales | Informales |
|--------------------|---|--|
| Ventajas | <p>Sistematicidad.</p> <p>Cuenta con la capacidad de responder todas las preguntas que surjan para la implementación o resultados de un programa.</p> <p>La respuesta se encuentra sustentada en instrumentos y herramientas formales de investigación, y en el caso que nos ocupa, dirigidas a la investigación del quehacer público.</p> <p>Menciona el autor que brindan seguridad cuando:</p> <p>"a) los resultados por evaluar son complejos, difíciles de observar y constan muchos elementos que reaccionan de formas diversas;</p> <p>b) las decisiones subsecuentes son importantes y costosas;</p> <p>c) se requieren evidencias para convencer a otras personas de la validez de las conclusiones." (Weiss, 2018:53)</p> <p>Son "adaptables" las técnicas y herramientas que se utilizan pueden ser utilizadas respecto al tema a evaluar o incluso el nivel, bien puede utilizarse instrumentos para estudiar "programas y políticas sociales" o bien para "proyectos y sus componentes" tales como actividades o acciones específicas (Weiss, 2018:57)</p> | <p>Ofrecen respuestas rápidas.</p> <p>No son costosas.</p> |
| Desventajas | <p>Tiempo y costo</p> | <p>"Dependen de la intuición, de las opiniones o de una sensibilidad disciplinada" (Weiss, 2018:53)</p> <p>No brindan todas las respuestas a las preguntas realizadas debido a la premura con la que se realizan. "Resulta difícil obtener respuestas mediante herramientas informales" (Weiss, 2018:54)</p> <p>No cuentan con la validez suficiente para que pueda presentarse como evidencia o para la construcción de indicadores que resulten de la implementación de un programa, proyecto, etcétera.</p> |

Elaboración propia con información de Preparando el terreno en "Antología sobre evaluación, la construcción de una disciplina" (Weiss, 2018:53-58).

Finalmente, la evaluación con el paso del tiempo ha ido cobrando mayor importancia no solamente en el ámbito teórico, sino, cada vez más en las acciones y actuaciones de los gobiernos realizan el intento – a veces bueno, a veces malo– de introducirla constantemente en los procesos y flujos intervinientes para la toma de decisiones, la relevancia del concepto de evaluación se hace presente debido a que es un mecanismo que permite la mejora continua y es un elemento clave para basar las políticas públicas en resultados e impactos.

2.2.1. La evaluación como parte del enfoque de las Políticas Públicas.

La evaluación en sus términos más prácticos converge en un espacio de conciliación entre la teoría y la práctica, entre lo que se aprende en los salones de clases y lo que se vive diariamente en la práctica dentro del servicio público. La evaluación es una constante que aparece al analizar las acciones y actuaciones de los gobiernos, sus características son el dinamismo y la complejidad al intentar satisfacer necesidades sociales.

Evaluar sistemáticamente las acciones realizadas por el Estado ayuda, por un lado, a aprender a partir de las experiencias vividas al tomar cierto tipo de decisiones (dependiendo el efecto positivo o negativo en las que hayan resultado estas), y, por otro, para cumplir con unas de las obligaciones principales del Estado, la rendición de cuentas.

Las acciones, decisiones y sus efectos son dinámicos como la sociedad misma; la evaluación, es entonces una disciplina y herramienta valiosa, con la capacidad suficiente para que provea respuestas ante cuestionamientos complejos, sin dejar de lado y prestando especial importancia en el rigor de los métodos que la componen para que los resultados sean verificables y puedan ser útiles en la construcción de políticas públicas tanto de intervención como de tratamiento.

Para comenzar a enmarcar la relevancia y lugar que ocupa la evaluación dentro del enfoque de análisis de política pública, es importante establecer las generalidades de dos conceptos centrales que se encuentran relacionados, política y políticas públicas. Para entender la “política” como concepto amplio se identifican tres dimensiones:

- ⇒ **Polity:** Instituciones; reglas; y normas. Estructura, con esto, entonces la *polity* se refiere al régimen político.
- ⇒ **Politics:** Conductas y negociaciones de actores políticos: procesos *politics* se entiende como la política.

⇒ **Policias:** Decisiones puntuales de los actores política formales (autoridades públicas): acciones/resultados; es decir que policy es la dimensión donde ubicamos las políticas públicas.

Existen diversas definiciones de políticas públicas, sin embargo, convergen en que son acciones del Estado, en ése sentido se puede definir de la siguiente manera:

Son las intervenciones deliberadas (acciones) de las instituciones del Estado que aspiran a resolver los problemas públicos, atacando las causas que los generan a través de una serie de instrumentos técnicos. (Villarreal, 2021:19)

El esquema para analizar las políticas públicas se encuentra en dos momentos principales: la definición del problema público realizando a su vez una identificación de las causas que lo componen, así como, el diseño de las políticas públicas que son el conjunto de acciones que tratan de atender cada una de las causas identificadas.

Existen diversas fases que componen el método para el análisis de política pública, para efectos de éste trabajo se presenta el propuesto por Luis F. Aguilar, dentro de las “Antologías de Política pública”, que a efecto de resumir se esquematiza a continuación(Figura 5):



Figura 5: Elaboración propia con información de “Antología de Política Pública” volúmenes 1-4 de Luis F. Aguilar Villanueva.

La evaluación se puede observar implícitamente en prácticamente todas las etapas del ciclo de políticas públicas aunque sólo sea mencionada en la número 7, los ciclos como tales explican las fases en las que suceden cosas, sin embargo, no representan necesariamente un comienzo y un fin, sino la interrelación entre éstas, es decir, no se puede hablar de que se diseñó una política sin haber realizado una evaluación previa, así como no es posible hablar de efectividad en la implementación sin un acompañamiento de la evaluación durante esta, y por lo

tanto, resultado difícil hablar de la efectividad en el accionar del Estado sin haber analizado y valorado los resultados de éste.

Hablar de evaluación entonces, es hablar de un *continuum*³ que acompaña y sobre todo fortalece todas las fases de la política pública, tomando en cuenta la interdependencia - cuando la evaluación está bien realizada- que existe entre una o más políticas públicas, programas o proyectos y sus objetivos particulares, observando más allá de las intenciones por las cuales el Estado decidió realizar una acción específica Osvaldo Feinstein en “La evaluación pragmática de políticas públicas” lo explica, a través de la siguiente afirmación:

"Si las políticas públicas, se implementaran siempre de acuerdo a las intenciones, y si no hubiera efectos no buscados, la evaluación no sería útil, excepto para confirmar el logro de los objetivos. En este tipo de mundo no habría incertidumbre, coincidiendo lo planeado con lo realizado (no habría diferencias entre ex ante y ex post). Pero en el mundo real las políticas no siempre pueden implementarse conforme a las intenciones, y los planes no siempre se cumplen, o se cumplen solo parcialmente"(Feinstein, 2016:29)

La incertidumbre es algo que difícilmente se erradicará de cualquier acción estatal-gubernamental, tan solo por la misma dinámica social; apoyarse en la evaluación, sistematizarla, formalizarla e instituir la contribuye a que por lo menos esta incertidumbre no afecte -o no afecte tanto- de manera directa los resultados de las intervenciones del Estado.

³ En términos de la informática se puede decir que es una herramienta que se puede utilizar para integrarse continuamente dentro de un proyecto, que alimente, compile, analice y avise al equipo de programación cuando existen fallos.

CAPÍTULO 3. RESULTADOS.

Este capítulo retoma los conceptos vistos para trasladarlos al caso práctico que aquí ocupa: el entendimiento de la Agencia de Investigación Criminal de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato como una configuración estructural -que desde la perspectiva de Mintzberg es de tipo divisional- desde la Teoría de las Organizaciones, lo que a su vez permita plantear una propuesta adecuada de evaluación y estudio de dicha institución.

En este sentido, se enfatiza que el esquematizar la estructura y el funcionamiento de una organización es un ejercicio necesario para el desarrollo de propuestas que se ajusten a las particularidades de la institución, en este caso se propone la evaluación desde la creación de un departamento específico para tales funciones. Más aún, este apartado destaca que los planteamientos teóricos no están limitados a las consideraciones que exponen, pues son siempre adaptados a las realidades individuales de cada organización.

3.1. Configuración estructural de la Agencia de Investigación Criminal de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato.

Como se explicó en apartados anteriores, “La estructuración de las organizaciones” de Mintzberg desarrolla una propuesta teórica donde se explica la funcionalidad y estructuración práctica de las organizaciones, se trata de un modelo para analizarlas, no solamente desde la perspectiva estructural formal, sino que también toma en cuenta los flujos que intervienen -y las figuras o actores que accionan- en la toma de decisiones y que afectan directamente al quehacer de la organización. El autor propone realizar el análisis en capas, es decir, a través de un *continuum* acorde a la interacción y funcionamiento a través de las siguientes dimensiones (Figura 6):

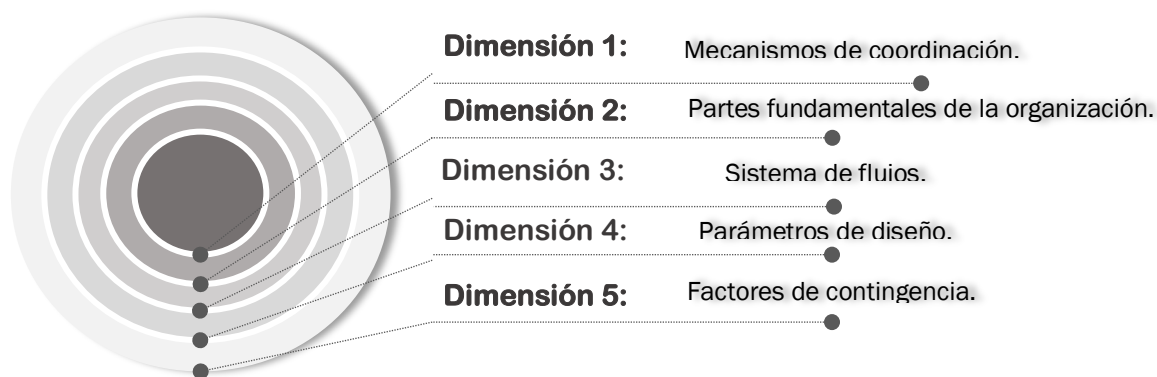


Figura 6: Dimensiones para el análisis de la estructuración de las organizaciones. *Elaboración propia con información de “La estructuración de las organizaciones” de Henry Mintzberg.*

Este esquema también expresa lo que el autor considera es la propia estructura de las organizaciones, en concreto: “el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas” (Mintzberg, 2012:26), pues la segmentación es un ordenamiento y clasificación que no resulta aislada sino que converge en la coordinación en su conjunto. No obstante, para profundizar en cada esfera se segmentan para fines prácticos de análisis, es por ello que la siguiente figura retoma los puntos básicos de la tabla expuesta en el capítulo 2 (Figura 7):

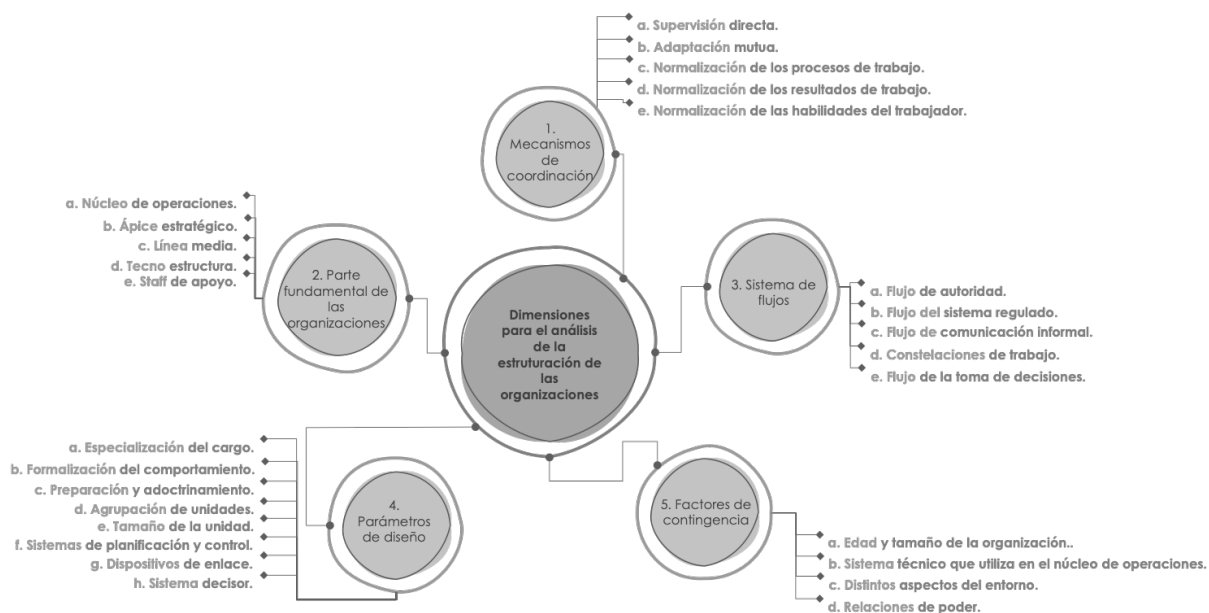


Figura 7: Resumen de las Dimensiones para el análisis de la estructuración de las organizaciones. Elaboración propia con datos de “La Estructuración de las Organizaciones” de Henry Mintzberg 2012.

Para aterrizar estas dimensiones de estudio a la Agencia de Investigación Criminal se puntualiza cada una de ellas mencionando cómo se adaptan en su integración. No obstante se puntualiza que como cualquier organización -y más las públicas- es difícil enmarcarla bajo modelos exactos, ya que haciendo el análisis se pueden ubicar características que se comparten en una o varias estructuras, es necesario entonces adaptarlas en la medida de lo posible a la realidad. Ahora bien, de inicio se encuentran los mecanismos de coordinación, para lo cual en la AIC se contempla la normalización en sus tres variantes:

3.1.1 Mecanismos de coordinación de la AIC.

Normalización de los procesos de trabajo, ya que tales procesos se describen y especifican mediante una programación, desde las actividades del proceso productivo que se efectúan cotidianamente hasta la propia elaboración de reportes y manuales generales, todo ello debe efectuarse en una cadena operativa esperada, una actividad sigue a otra en forma sistemática y conforme a un tiempo que ya ha sido destinado para el efecto, ha sido planteado con anterioridad con base en la propia revisión de las actividades.

La normalización de los resultados, a su vez, se expresa en que se mantienen estándares de los resultados esperables no únicamente acorde a la normatividad, protocolos, planes de desarrollo etcétera, sino que también están sujetos a la comparación interna y en retrospectiva de los resultados. No obstante, éste es el aspecto que requiere mayor frecuencia debido a que exige una evaluación periódica y específica para cada área, por ello se retoma más adelante.

Queda por añadir que la normalización de las habilidades, constituye otro elemento enfático en esta organización, muy especialmente en lo que toca a los servicios de investigación, periciales y de manejo de información, pues en aspectos tan delicados se establece el tipo de *expertise* necesario para realizar el trabajo, para ello la existencia de perfiles de puestos que aunque ya se encuentran establecidos son apenas el inicio y constituyen otro aspecto de evaluación constante.

3.1.2 Partes fundamentales de la AIC como organización.

Ahora bien, respecto de las partes fundamentales de la organización. Esta dimensión conduce a la descripción conceptual de la organización, por lo tanto se considera que será más útil entenderlo a través del esquema propuesto por Mintzberg para la forma divisional (figura 8) que muestra a su vez la agrupación de unidades y ofrece una idea de la amplitud de cada una.

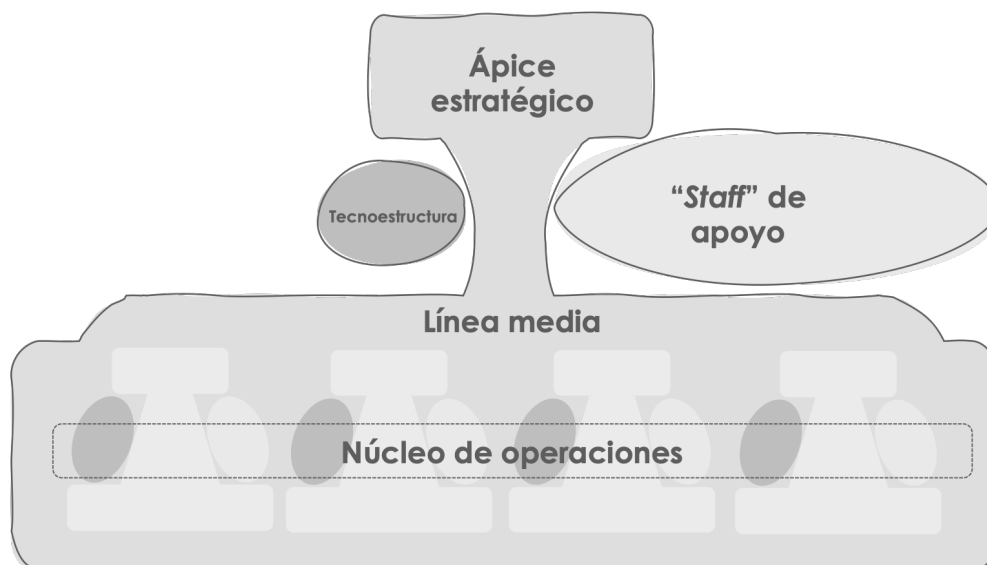


Figura 8: Esquema propuesto por Mintzberg en "La Estructuración de las organizaciones" (Mintzberg, 2012:439)

Sobre el **núcleo de operaciones**, debido a que se encuentra "directamente relacionado con la producción de productos y servicios" (Mintzberg: 2012 p. 49), aquí podemos encontrar a todas aquellas personas que contribuyen "... para combatir táctica y estratégicamente al delito, fortaleciendo las capacidades institucionales, mediante esquemas de inteligencia, tecnológicos, científicos y forenses" (Acuerdo 1: 2014), que es el producto y/o servicio objetivo y razón de ser de la AIC, mismo que se define en: dictámenes periciales, productos de inteligencia criminal, e investigaciones para la persecución de los delitos, y los actores que intervienen, estos son el cuerpo operativo de la organización: Agentes de Investigación Criminal, Peritos especializados en materia forense y criminalística de campo, así como, analistas de información criminal.

En esta estructura el ápice estratégico se constituye por el cuerpo directivo de la Dirección General de la Agencia de Investigación Criminal. La línea media se ve complementada por las coordinaciones de la Dirección General de Investigación, Dirección General de Servicios de Investigación Científica y la Dirección de Análisis de la Información, CAS, UIPF, Academia de Investigación Criminal.

Ahora bien, antes de describir la **Tecnoestructura** en AIC, debemos recordar que el objetivo principal es conseguir la normalización en las tres variantes descritas antes y que integra a los analistas especializados (y sus equipos de trabajo) en la revisión y/o supervisión del trabajo, **puediendo influir o efectuar cambios directos**. Para el caso de AIC, tales funciones son

realizadas parcialmente por la Dirección de Gestión Estratégica, sus ocupaciones abarcan algunas cuestiones de planeación y situaciones emergentes; pero en mayor medida ejecutan labores de supervisión y verificación de las coordinaciones de cada área operativa, así al ser una revisión interna, individual y particular de cada área se requiere mayor capacidad evaluativa desde una perspectiva integral de la AIC y el contexto en el que se desenvuelve, éste será el principal móvil para la propuesta de la siguiente sección.

Lo que tiene que ver con el staff de apoyo, comprende varias áreas: DAC, DA, USP, TI, Almacén de indicios. Todas estas tienen en común que son áreas de servicio, dando el soporte necesario a nivel administrativo, jurídico, informático y manejo de datos, entre otras funciones que quedan fuera de la cadena productiva y/ u operativa.

Pasando a la dimensión de sistemas de flujo, en AIC se trata de sistemas de flujos regulados, esto se infiere desde que emplea la normalización como mecanismo de coordinación. Los sistemas de flujos regulados relacionan directamente los sistemas de planificación y pone énfasis en los procesos de decisión.

El flujo de trabajo es observable en el núcleo de operaciones cumpliendo las funciones directas en la persecución del delito y siendo, por supuesto, el conjunto más grande y representativo de AIC, al proporcionar los servicios y productos enlazados a los objetivos de la organización, en este sentido el sistema técnico consiste en una producción por procesos, es decir, las unidades trabajan de forma relativamente independiente pero conectados entre sí, pues consisten en una serie de pasos para alcanzar un fin compartido dentro de una cadena operativa. Por otro lado, el flujo de control regulado (de información y de decisiones) resulta una constante en ambas vías y en todos los niveles jerárquicos.

El flujo ascendente es la información de feedback respecto al trabajo de operaciones, corresponde a la información que se genera en el núcleo de operaciones, es el punto de partida para generar los informes necesarios para retroalimentar al ápice estratégico y áreas de la tecnoestructura.

En los flujos descendentes, se incluyen las instrucciones y órdenes de trabajo, al final, este es el flujo en el cual se observan las decisiones del ápice estratégico. De la mano, se notarán ciertas actividades de la tecnoestructura, línea media y staff de apoyo para que las

decisiones vayan permeando a las demás unidades (hacia abajo) que integran la organización, esto igualmente se relaciona con los flujos regulados de información de staff que se observan a modo horizontal.

Llegados a este punto es importante decir que aunque el sistema de flujos regulados es aplicable a la estructura de AIC a nivel macro, como un todo íntegro, al mirar a nivel micro al interior de cada departamento se experimenta la conjugación de otros flujos dependiendo del tamaño y actividades del área. Esto se comenta, particularmente, porque en la propuesta se retoman los elementos característicos del sistema de constelaciones de trabajo y sistemas de procesos ad hoc.

Pasando a lo que compete a los parámetros de diseño, en AIC se contemplan cada uno de los componentes, ya que el crecimiento y desarrollo ha requerido un rediseño constante a través del tiempo. Los cargos se han ido especializando en razón del aumento de actividades y profundidad en las necesidades de su control, asimismo en razón en que los niveles jerárquicos también se han complejizado.

Queda fuera de los fines de este trabajo, el describir las funciones de cada perfil - además de que parecería una lista interminable-, lo mismo que la formalización del comportamiento, basta por ahora recordar que los medios para la formalización se dan según el puesto, el flujo de trabajo y las normas de la organización y que en la preparación se incluyen los manuales y demás materiales para el establecimiento de las actividades y conocimientos, materiales que igualmente requieren de revisión constante al momento de su preparación, en su funcionamiento y en los posteriores cambios necesarios. De la mano se encuentran igualmente los sistemas de planificación y control, todo lo cual recae en temas de evaluación.

En cuanto a la toma de decisiones, claramente la estructura muestra una centralización hacia el corpus de titulares, la centralización es el medio más preciso para coordinar la toma de decisiones en la organización. Se apoyan de los directores de las unidades que se encuentran inmediatamente por debajo debido a las diferentes aristas y consideraciones específicas que puede tener un asunto, mientras que otras cuestiones requieren delegar el poder hacia abajo a través de la cadena de autoridad para llegar a la línea media de la organización.

Como se ha sugerido con anterioridad, cada unidad que integra a la AIC mantiene su lógica y estructura propia, que a la vez convergen en una estructura central que estandariza procesos, administra y toma decisiones que influyen directamente en las divisiones, la toma de decisiones se observa generalmente de arriba hacia abajo. Tales aspectos nos llevan conceptualizar a la AIC como una organización con una configuración estructural de tipo divisional, resultado de la correspondencia y relación directa entre las dimensiones revisadas.

Todo lo anterior tiene que ver con la forma en que se integra la AIC, no obstante existen aspectos que determinan cierto clima y relaciones internas. Es bien sabido que la efectividad de una organización no se encuentra directamente relacionada a su estructura, y a su vez, que sería difícil determinar una "estructuración efectiva de las organizaciones", pues la efectividad estaría relacionada más bien a la adaptabilidad o bien capacidad de actuación a distintas condiciones determinadas o bien indeterminadas, esta es la idea central de la teoría de la contingencia.

Entre los distintos factores que expresan la idea, están las relaciones de poder, pues la presencia de un control externo de la organización, las necesidades personales de sus distintos miembros y la moda del momento, arraigada en la cultura dentro de la cual se halla la organización, es decir, el poder de las normas sociales (Mintzberg, 2012:330). La centralización de la autoridad es, a la vez, causa y consecuencia del tipo de relaciones de poder, por un lado cuanto mayor es el control externo de la organización más centralizada y formalizada resulta su estructura, por otro lado, las necesidades de poder de los miembros suelen generar estructuras excesivamente centralizadas (Mintzberg, 2012:333).

A su vez, para AIC, destaca un entorno necesariamente dinámico, complejo, de mercados diversificados y, en general, de entorno hostil. Es sencillo suponer que ante la situación social actual de nuestro país, las necesidades crecientes y complejas obligan a las instituciones de persecución del delito y procuración de justicia, como la AIC, a mantenerse al día en los servicios de inteligencia, tácticos, científicos y forenses, esto implica una diversidad en el campo de acción, lo que aumenta si se agregan las mejoras en los servicios de atención a los usuarios y colaboradores, o bien todo lo relacionado con las mejoras al interior de la estructura y en sus diferentes niveles.

3.2. Propuesta para la creación del Departamento de Evaluación y Estudio de la Agencia de Investigación Criminal de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato.

Partiendo del análisis anterior, se identifica a la AIC como una organización con una configuración estructural de tipo divisional, las unidades que le integran mantienen una lógica y estructura propias, convergiendo en una estructura central que administra y toma decisiones que fluyen jerárquicamente de arriba hacia abajo. Sin embargo, no se trata de un flujo de autoridad formal sino de un sistema de flujos regulados, en el cual la tecnoestructura juega un papel fundamental en la supervisión, en la transmisión de información y, finalmente, se conforma como un soporte para el control integral de AIC.

No obstante, como hemos mencionado antes en el entorno complejo y dinámico de un AIC creciente, la tecnoestructura no se asienta sobre una unidad con el alcance necesario y específico; particularmente con las labores de planeación y cambios emergentes constantes, se cubren parcialmente las necesidades que tiene que ver con la evaluación durante y después de los proyectos planeados.

A través de este trabajo, se propone reforzar la tecnoestructura a través de la creación de un departamento de estudio y evaluación, cuya particularidad sea un trabajo de campo activo y constante en las unidades para la detección de áreas de oportunidad, pues se plantea que sirva como un mediador de cierta autonomía entre el núcleo de operaciones, el *staff* de apoyo y el ápice estratégico.

Su principal independencia viene dada al ser agente de cambio a través de la creación de planes de mejora, en este sentido Mintzberg (2012:95) alude que "el diseño supone libertad de acción, la capacidad de alterar un sistema", pues converge en elecciones específicas que intervienen en las unidades, divisiones del trabajo y su coordinación, potencialmente afectando en consecuencia la forma en que funciona la organización, por tanto, influye en el flujo de toma de decisiones de la línea media y el ápice estratégico.

Contando con una estructura propia, este departamento trabaja en la normalización que conlleva un sistema de flujos regulados, no obstante, internamente presenta otras dinámicas que se acercan más al funcionamiento de los sistemas de proceso de decisión *ad hoc* y

simultáneamente al sistema de constelaciones de trabajo, pues éstos son dinámicos y flexibles adaptándose a las solicitudes del ápice estratégico.

Se complementa de proyectos integrales que involucran a titulares de línea media, intervienen distintas áreas para que se concrete una acción en particular, misma que ya fue definida en su momento por el ápice estratégico. Los procesos de evaluación incluso se pueden entrelazar a las fases del propio proceso de decisión, en aquellas fases principales, identificación, desarrollo de soluciones y selección. No obstante, se avanza además en la evaluación durante y posterior a los planes de acción.

Ahora bien, los puntos destacados de la propuesta del departamento de evaluación y estudio de la AIC se concretan enseguida:

3.2.1. Objetivo general.

El fin primordial del Departamento de Evaluación y Estudio de la AIC es el análisis de los procesos productivos y factores de contingencia internos y externos en busca de generar planes de mejora continua, particularmente en la normalización de los resultados y del comportamiento al nivel del flujo de trabajo. Se pretende identificar áreas de oportunidad y acompañar las acciones para abordarlas, asimismo busca facilitar el flujo de información hacia abajo y hacia arriba en la escala jerárquica, siendo un mediador vertical y horizontal. Está al servicio del ápice estratégico y mantiene cierta autonomía para la realización de sus labores y diseño de programas evaluativos.

3.2.2. Objetivos específicos.

Estudiar las problemáticas particulares que encomiende el *corpus* directivo, así como identificar otras potenciales áreas de oportunidad, y aterrizarlas a través de sistemas de planificación de acciones y control, lo que a nivel específico de cada unidad del núcleo de operaciones se traduce en tareas de evaluación.

“El objeto del plan consiste en especificar un output deseado (un nivel de exigencia) en algún momento futuro, y el objeto del control consiste en determinar si se ha cumplido el mismo” (Mintzberg, 2012:182). El control del rendimiento es la regulación de los resultados globales, información que procede de este se usa en la planificación de acciones para generar

cambios, este da soporte en la formulación de decisiones que requieren acciones concretas. Algunas de las acciones propuestas pueden desempeñarse dentro de una única unidad, pero otras atraviesan las fronteras entre distintas agrupaciones, más aún, a diferencia del control de rendimiento, la planificación de acciones observa más allá de la productividad de una unidad determinada (Mintzberg, 2012).

Se realiza evaluación *ex ante* (para la estimación) planes de acción para la mejora continua; generar indicadores de medición para la evaluación *ex post* (para la verificación) de la implementación que resulte de ésta, a su vez, y, cuando sea conveniente realizar acompañamiento para la evaluación concomitante para el apoyo en la implementación de planes, proyectos, etc. recolectar, concentrar y analizar la información de ésta o bien de otros temas de interés para la respuesta de informes institucionales internos, externos y de rendición de cuentas.

3.2.3. Alcance

Respecto de los procesos de mejora continua la participación del área se encuentra en dos momentos, por un lado en el apoyo para la identificación de los problemas, y por otro lado en la medición de las acciones que se tomaron para su atención y finalmente en la divulgación, cuando así se indique, de los resultados al interior o al exterior de la Agencia. Por otro lado, participaría de forma paralela en las intervenciones de la Dirección de Gestión Estratégica, dando acompañamiento con la finalidad de dotarla de información para la implementación de mejoras.

3.2.4. Ubicación estructural.

La ubicación estructural del Departamento, está pensada para que forme parte del *staff* de apoyo de la Dirección General de la Agencia, así como para que brinde servicio a todas las áreas sustantivas de la AIC; sin embargo y debido a la tarea que estaría ejecutando se propone que ésta no forme parte de la toma decisiones pero que sí tenga la capacidad de generar información para este fin, a través de la apertura de todos las y los titulares de la Agencia; finalmente, para representar la ubicación del Departamento se cuenta con el siguiente esquema (figura 9):

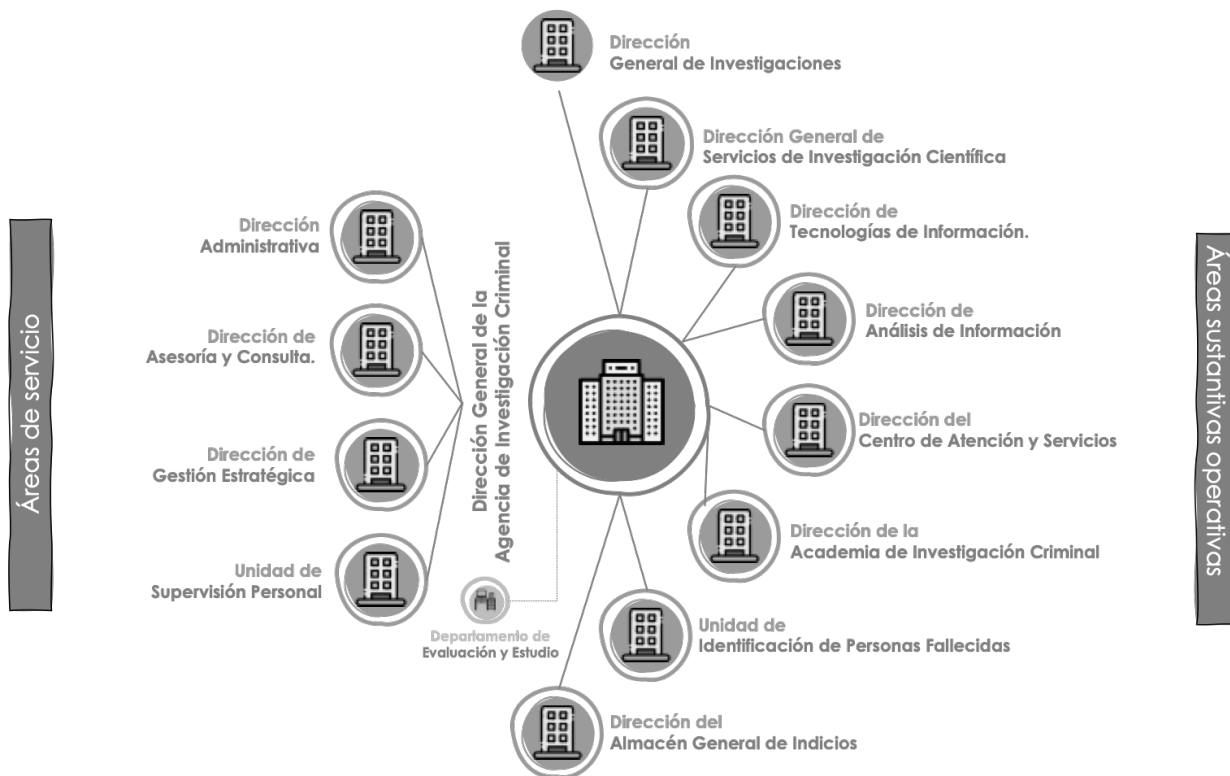


Figura 9: Ubicación estructural del departamento. Elaboración propia.

3.2.5. Estructura funcional.

Se propone que éste se encuentre conformado por una Coordinación y dos consultorías para la consecución de los objetivos y obligaciones -mismos que se detallan más adelante-; adicionalmente, contar con el apoyo de personas que se dediquen a recolectar y procesar la información necesaria para la generación de indicadores y resultados, a través de la siguiente figura se puede observar la estructura del Departamento (Figura 10):



Figura 10. Estructura funcional del Departamento. Elaboración propia.

Para estar en posibilidades de arrancar la operación del Área, se busca que la misma se encuentre conformada por cinco personas en total, una persona en coordinación, una de consultoría para evaluación y otra para estudio, además de otras dos personas para recolección y procesamiento de información.

3.2.6. Obligaciones.

Las obligaciones de las áreas se traducen a su vez en diversas actividades, para el caso del Departamento, se intenta englobar todas estas actividades en 12 puntos, sin embargo, no se trata de que éstas sean limitativas, sino que representen una directriz de lo que se busca atacar con la puesta en marcha de este proyecto:

1. Diseño de evaluación y planificación de los instrumentos a utilizar;
2. Evaluación *Ex ante* para la identificación de problemas, que sirva como insumo para la construcción de proyectos de implementación.
3. Evaluación *Ex post* para la generación y estudio de indicadores de impacto.
4. Estudio de protocolos, normatividad y lineamientos a nivel operativo.
5. Estudio e investigación comparada de políticas implementadas en otros ámbitos para rescatar buenas prácticas y adaptarlas conforme al contexto y situación institucional.
6. Evaluación y análisis de funciones de las áreas conforme a la estructura funcional y marco jurídico, así como los resultados que estén generando conforme a los objetivos por las que fueron creadas.
7. Estudio y propuestas de justificación para anteproyectos.
8. Construcción de anteproyectos conforme a las metas de prioridad nacional; estatal y del Programa de Procuración de Justicia de la Fiscalía.
9. Análisis del presupuesto ejercido y del uso de los insumos de las áreas operativas.
10. Estudio e investigación de fenómenos sociales en materia de procuración de justicia para anticipar escenarios y generar política pre intervención.
11. Concentración, recolección y análisis de información para la generación de indicadores de diversos temas y que a su vez sirva para dar respuesta a todos los informes solicitados por distintos ámbitos, instancias y áreas propias de la Fiscalía.

12. Recolección y concentración de información de las áreas de la AIC que alimenten la página web estatal de la Fiscalía.

3.2.7. Instrumentación evaluativa

El conjunto de herramientas de evaluación para llevar a cabo las funciones descritas contempla el enfoque cualitativo y se complementa de análisis cuantitativos. Entre los primeros se encuentra la entrevista conducida, el análisis de los grupos de enfoque consistentes primero en unidades y luego en subgrupos de las mismas y la observación estructurada, de la mano y ocasionalmente es posible efectuar una observación participativa bajo ciertos lineamientos de responsabilidad.

Mientras que el enfoque cuantitativo puede verse como un derivado del anterior pues sirve para procesar los datos anteriores en formatos medibles y accesibles. Los datos cualitativos por su magnitud y complejidad necesitan ser trasladados a un conteo de variables horizontales, así como al establecimiento de grados mayores o menores de los mismos, es decir se centra en el análisis estadístico descriptivo. Igualmente, al concentrar información de años anteriores también incursiona en análisis estadístico predictivo y el exploratorio.

Este conjunto de herramientas para abordar la consecución y procesamiento de los datos nos delimita la forma de acción en la labor evaluativa del universo de instrumentos existentes, permite un primer acercamiento, sin embargo la selección de una herramienta dentro de este conjunto depende de la particularidad del trabajo requerido o su generalidad, así como de la sensibilidad de quien evalúa acorde a cada situación específica dentro de la unidad dada. La capacidad de diseño por parte de quien evalúe conlleva posteriormente a un compilado de formatos a aplicar y su re-diseño constante.

CAPÍTULO 4. DISCUSIÓN

A través de las páginas anteriores se ha hecho un recorrido por los antecedentes, la teoría y su aplicación en el análisis de la organización de la AIC , asimismo se elabora una propuesta para su evaluación a nivel de procesos de trabajo y resultados, llegados a este punto se debe conformar una perspectiva general donde se resumen los resultados para después efectuar una discusión sobre los alcances y limitantes del diseño de investigación.

4.1. Perspectiva general

Los resultados de este trabajo fueron, como se vio en el capítulo anterior, el analizar la configuración estructural de la AIC conforme a la teoría organizacional de Henry Mintzberg; analizar el concepto de evaluación y sus implicaciones, para tener el insumo del diseño de un departamento el cual se encargaría de la labor específica de evaluar conforme a las necesidades de la organización.

4.1.1 ¿Cómo analizar la AIC conforme a las características de “La estructuración de las organizaciones”?

La propuesta de un Departamento de Evaluación, sin duda, se relaciona con los desafíos que enfrenta la AIC como organización de tipo divisional. Dicho tipo de organización conlleva la dispersión (y duplicación) de las funciones operativas, lo que minimiza la interdependencia entre divisiones, es decir, cada división es semiautónoma, lo que a su vez requiere descentralización de tipo paralelo, vertical y limitado, por todo ello requiere plantearse cómo ejercer el control, en especial Mintzberg (2012:427-429) resalta el control de rendimiento.

El autor plantea que la normalización de los procesos de trabajo y los dispositivos de enlace no son aplicables a la configuración divisional, pues interfiere con la autonomía, no obstante, para esta propuesta de evaluación es justamente el reto al que se enfrenta esa área ya que la complejidad de la organización y su diversidad de mercados así lo requiere.

Explicando este punto, no basta con admitir que cada unidad es autónoma y opera bajo su lógica, pues si bien cada una se desenvuelve en contextos distintos, los objetivos generales de la institución son los mismos y es necesario el entendimiento entre las partes para atender situaciones específicas. Por esta razón, la sede central debe contar con mecanismos que permitan reforzar el conocimiento de las necesidades generales donde las unidades son parte, para encaminar esfuerzos de lo particular a lo general.

Igualmente, admitir que los procesos de trabajo son organizados únicamente por las unidades y que solo se evalúan los resultados, simplifica las labores de seguimiento, en esta propuesta una parte importante para entender los resultados es, en principio, conocer los procesos, los orígenes y las variables de las problemáticas para proponer alternativas de mejora específicas a las causas identificadas, lo que debido a la operatividad y situaciones emergentes, no siempre puede ser abarcada, así, los procesos también deben ser evaluados y discutidos desde una perspectiva en la que el evaluador es un apoyo y mediador, no una autoridad formal, su trabajo se encamina al seguimiento de mejoras que permitan profundizar en resultados cada vez más óptimos.

Este conocimiento de resultados y, antes, de procesos, influye en el flujo de la toma de decisiones, los cuales condicionan el funcionamiento de las organizaciones y su estructura, pues recordemos que, en esta forma de organización, un *corpus* directivo, toma todas las decisiones poniéndolas a continuación en práctica mediante la supervisión directa. Si bien, en AIC existen múltiples mecanismos de evaluación, supervisión y seguimiento, es indudable que se requiere de mayor sistematización y formalización en un ejercicio disciplinado de medición, de rigor metodológico y, a grandes rasgos, la propuesta de creación de un área con tales fines conlleva a aumentar la capacidad evaluativa a nivel general.

4.1.2 ¿Cómo constituir un departamento de evaluación conforme a la estructura divisional de la AIC?

Por su parte, el área propuesta cuenta además con una configuración propia del tipo sistema de constelaciones de trabajo y sistemas de procesos *ad hoc*, pues es adaptable a las situaciones emergentes y necesidades contextuales, dotándola de flexibilidad que al final colabora en consolidar las capacidades institucionales de la organización; se encarga de conjuntar y revisar los sistemas de planificación y control, así como de analizar la información que resulta de las actividades que realizan, desde una perspectiva diversa e integral, proponiendo soluciones específicas para problemáticas determinadas, haciendo un “traje a la medida” para cada situación.

Retomando la idea anterior, es necesario hacer énfasis en el departamento como un sistema de constelaciones de trabajo, como se ha desarrollado a lo largo del documento, hasta este punto no se define específicamente un proyecto o diseño de evaluación, esto atendiendo a la flexibilidad de trabajar con grupos o situaciones que se conforman por una necesidad o

problemática específica. Se atienden ciertas actividades de forma simultánea, es decir, se inicia y se termina en la medida de lo posible con éstas, no obstante, existe la posibilidad de que se abra otro tema y que posteriormente se regrese al primero, atendiendo la fluidez misma de la organización, donde el Ápice estratégico interviene reportando las cosas que va identificando - sin limitar a que también el mismo departamento observe y reporte nuevas situaciones- en un ejercicio de retroalimentación en ambas vías.

La dinámica en la AIC es fluida y cambiante conforme al contexto interno y externo que se presenta, si bien se plasman actividades y obligaciones que son rutinarias como aquellas que están relacionadas con la construcción de anteproyectos, las mismas requieren de los proyectos de evaluación emergentes aportando información para la reconfiguración y mejora de los procesos normalizados así como la configuración de nuevos rumbos de acción.

Al utilizar los instrumentos evaluativos tanto cualitativos como cuantitativos permite, como se abordó en apartados anteriores, analizar y sistematizar información para definir y/o detectar problemáticas, los instrumentos por sí mismos enmarcan la forma de evaluar aunque esto dependa también de la persona que evalúe; la configuración estructural interna aportaría un contrapeso al ser un departamento que se conforma por un equipo multidisciplinario, con perfiles que permitan observar las cosas desde diferentes perspectivas y proporcione datos desde diversas aristas. La evaluación analiza las variables y las relaciones entre ellas, a su vez establece estándares de comparación que permitan guiar los procesos al interior (Weiss, 2018:50). En la práctica se constituye como un mecanismo de levantamiento de información, integral, contextual, de sistemática integración continua, lo que desemboque en una herramienta para regular los planes de acción de determinadas decisiones.

4.2. Limitantes del diseño de investigación

Durante la elaboración de este trabajo resalta que ciertos planteamientos dirigen a la discusión sobre la forma en que se aplica la teoría al caso práctico. En primer lugar, se debe hablar del posible conflicto que se origina de la concepción de la evaluación a través de un departamento interno. Esto se debe a la importancia de definir la figura de quién evalúa y a que, en general, se puede entender como una “evaluación de casa”, es decir de expertos que asumen la postura de ser juez y parte, esto implica la pérdida de objetividad e imparcialidad que

corresponde y a su vez conlleva a perder la oportunidad de fortalecer la comunicación dialógica con los ciudadanos (Uvalle, 2013:60).

Ante ello, se debe recordar primeramente que las características propias de la institución demandan márgenes específicos de las labores emprendidas. Este escrito lleva intrínsecamente una labor de inmersión en las dinámicas y actividades cotidianas y emergentes de la AIC, en ello se aprecia que, acorde a la complejidad y sensibilidad de su campo de acción, la institución tiene como prerrequisito un aspecto de confidencialidad que guía y protege al personal y a la ciudadanía. Este aspecto hace necesario el manejo cuidadoso de la información que procede de las labores del núcleo operativo y las decisiones del ápice estratégico en razón de las políticas públicas.

Esta necesidad de conocer la complejidad y sensibilidad de la información desde los procesos y dinámicas internas, apunta a la propuesta de estudio y evaluación a través de la creación de un departamento, sin embargo se debe recalcar que su ubicación en la estructura muestra una esfera independiente a nivel horizontal. Una ubicación interna del departamento no es una limitante pues se enfoca a las mejoras de procesos, a su vez permite una comunicación más precisa con evaluadores externos y centrarse en encaminar la evaluación y mejoras a los requerimientos finales a nivel social, pues bien, se trata de un mediador así como un impulsor y no únicamente una figura cerrada al interior de la organización, si bien parte de ahí debido al contexto de la misma institución.

Por otra parte, durante la elaboración de este trabajo se hace referencia a ciertos postulados teóricos de diversos autores, aunque particularmente a la hora de configurar la forma de la organización se basa casi exclusivamente en la teoría propuesta por Mintzberg, lo cual podría parecer a primera vista otra argumentación circular, no obstante se debe remarcar aquí que este trabajo parte de una documentación bibliográfica que estuvo anticipada y se incluye en la formación de quien escribe, pero no ha sido finalidad de este escrito discutir las posturas teóricas que rodean la temática sino retomar y aplicar la teoría a un caso de utilidad práctica. Más aún, en esta revisión se han descrito varias excepciones y aplicaciones del planteamiento del autor ante la realidad de la institución que compete a este trabajo, por lo que ha sido más relevante discutir ese traslado de las ideas a lo observable en AIC. Cabe mencionar que en el campo de estudio, el autor resulta un referente por contener una postura teórica robusta y

detallada al respecto, de manera que la selección no ha sido aleatoria sino enfocada a los fines específicos de este escrito.

4.3. Alcances del estudio

Desde la Teoría de las Organizaciones, se ha podido analizar la configuración de la estructura, dada por la interrelación de sus partes. En especial, al momento de definir a AIC bajo sus términos, se realiza este ejercicio de comprensión, no simplemente adaptando teoría a la práctica sino reconociendo las particularidades de la organización. Es importante decir que se consideró como un modelo tal cual de análisis, las organizaciones vistas desde la parte práctica se pueden observar desde diversas perspectivas, es decir, es insostenible encasillarlas en un concepto y dimensiones, debido al componente humano que son la base de cualquier organización y, por lo tanto, las hace dinámicas. Este trabajo retoma la propuesta de Mintzberg como una guía y analiza su aplicación a un caso concreto.

A través de este trabajo se han delimitado conceptos y a la vez se expone la versatilidad de varios de ellos. Particularmente, la idea de la evaluación lleva a explorar sus alcances incluso dentro de una organización específica. El concepto y ejercicio de evaluación consiste en un eje transversal que puede estar en distintos niveles y cruzar varias esferas por ello, se debe puntualizar que, en el propósito de este análisis, la evaluación forma parte de estos instrumentos de las políticas públicas y de las instituciones que pretende identificar y resolver problemas que, pese a que son en primera instancia internos, desembocan en su respuesta a problemas sociales.

Actualmente, las supervisiones se encuentran enfocadas a proceso, que aunque útiles son limitativas, los procesos y actividades de trabajo en esta organización han sido ampliamente documentados, sin embargo, surge la necesidad de consolidar las acciones de mejora a través de la observación y medición de los impactos, es decir, es primordial cuantificar los resultados y productos, no obstante es relevante también analizar las repercusiones de éstos hacia la sociedad y si éstos trascienden de manera tal que generen valor público. La evaluación es una herramienta útil para este fin, ya que no solamente observa que se cumplan los objetivos si no que cuestiona al objetivo mismo, de ahí su necesidad.

En este estudio se considera que el tener presente lo anterior es una postura necesaria, mantener la apertura y el objetivo último y general debe ser una guía, pues ello permite transitar en ambas vías, lo interno y lo externo, pues finalmente la evaluación es producto del tipo de institución que lo concibe tomando en cuenta valores culturales, la capacidad y la posición de los actores (Uvalle,2013:52). La discusión en torno a la objetividad se rebasa en ese sentido, la consciencia de la subjetividad intrínseca y el trabajo sobre ella para acercarnos a la ideal objetividad, queda fuera de los fines de este trabajo, sin embargo se trata de ideas presentes en la postura ética necesaria para el ejercicio de la evaluación. Asimismo la evaluación como parte de las políticas públicas está encaminada al compromiso pluralista, colaborativo e integral, sobre todo al momento de evaluar la calidad de los proyectos emprendidos (Greene,2018:182-183), no se está exento de todo ello, sin embargo la racionalización de estos aspectos es un primer paso para su abordaje en la discusión y en la práctica.

La evaluación surgió como campo de estudio hace unas cuatro décadas y se ha enfocado en los aspectos únicos de los programas, mientras que el campo aplicado obliga a mantenerse al día sobre las técnicas novedosas, dejando poco espacio para reconocer las generalidades compartidas, por ello se destaca este ejercicio de análisis (Lipsey,2018:119). Contar con estos espacios dentro del servicio público ayuda a consolidar mejoras en el quehacer institucional, esto porque el mantener una esfera fuera de la operatividad, pero con el suficiente conocimiento sobre esta, colabora en generar espacios de análisis para un mejor desempeño, y así, evitar o combatir la inercia de lo cotidiano, esta llamada “ceguera de taller”.

La lógica de los asuntos y problemas públicos es la indeterminación, es decir, no son parte de formato alguno ni de trayectorias algorítmicas, sino que tienen sus características propias (Uvalle, 2013:47), es por ello que el departamento propuesto tiene ciertos lineamientos pero su alcance tiene que ver con la definición de áreas de áreas de oportunidad y el diseño de evaluación, así admite una apertura que resulta necesaria para la materia que se trata.

Como se ha mencionado antes, tal apertura también está proyectada hacia afuera, pues acorde la actualidad, los asuntos y problemas que la administración pública debe atender no son aislados, forman parte de relaciones, procesos y estructuras interdependientes que obligan a una valoración y solución puntual (Uvalle,2013:47). A su vez, en busca de éstas soluciones puntuales también es que se ha propuesto un área específica pero rescatando la información de las necesidades sociales a través de las políticas públicas, aterrizándolas en los

aspectos susceptible de mejora en los procesos internos, análisis que en la cotidianidad se puede pasar por alto.

El generar mejoras en los procesos y dinámicas del trabajo se suma al objetivo general de la institución de dar una respuesta efectiva ante las problemáticas sociales, promoviendo el desarrollo de la mano del crecimiento y movimientos constantes en todas las dimensiones organizacionales, que signifiquen cambios estructurales, es decir no únicamente de forma, sino también de fondo.

CAPÍTULO 5. CONSIDERACIONES FINALES

En este escrito se ha propuesto a la evaluación como concepto y herramienta imprescindible para impulsar el desarrollo de una organización, en concreto, de la AIC entendida como una organización de tipo divisional. Este enfoque evaluativo favorece la consecución de los amplios fines sociales que persiguen las políticas públicas, desde el emprendimiento de acciones a escalas muy específicas. Una de las ideas centrales de este trabajo es reconocer que no es posible hacer ejercicios de evaluación sin antes conocer las configuraciones y dinámicas organizacionales, para tener la posibilidad de diseñar soluciones específicas.

Queda mucho por hacer en este tema, se reconoce la necesidad de profundizar en las características organizacionales de la AIC, su diseño y los flujos de decisión que determinan los fundamentos bajo los cuales se opera. De igual manera, se requiere de un grado mayor de especialización en temas de procuración de justicia y todo lo que esta conlleva con la finalidad de realizar estudios y ejercicios evaluativos específicos que aporten a la política criminal desde la esfera pública.

Asimismo, al ser una propuesta, se mantiene la necesidad de aplicar un ejercicio de evaluación para un área específica o tema específico de la AIC, para -valga la redundancia- evaluar la pertinencia del diseño propuesto de esta nueva figura. En este sentido, se hace evidente la apertura de retroalimentación, refutación y cambios a la misma que aporten en el aprendizaje en ambas vías, abriendo espacio para la discusión.

A su vez, este trabajo se puede abordar desde un enfoque de políticas públicas, al ser un campo amplio con características muy propias y con una problemática que responde a una cantidad inmensa de causas, donde sea más específico e identificable el conjunto de acciones que realiza la AIC para atender la sensible labor de perseguir e investigar delitos, de manera que existan alternativas para cumplir con las necesidades sociales, tomando en cuenta el grado de complejidad de cada una de estas.

Sería valioso, realizar comparaciones externas respecto a las herramientas evaluativas que se utilizan en otras organizaciones del mismo ámbito (Fiscalías Generales de otros Estados) y conformar un repositorio de organizaciones del sector privado (Consultorías) y/o directorios para establecer redes de trabajo, intercambios colaborativos que también aporten en

la actualización de mecanismos evaluativos. Así como de ejercicio de retroalimentación para que las organizaciones privadas también cuenten con insumos de información fidedigna para sus propios estudios, siempre y cuando los lineamientos éticos, de confidencialidad y responsabilidad sean respetados y previamente analizados.

Finalmente, es importante señalar la conveniencia de hablar de la evaluación desde la esfera práctica de la administración pública, si bien, tener la formación académica consolida las bases para quienes estudian el quehacer gubernamental, el formar parte del servicio público, aporta una mirada cercana para tener posibilidades de realizar este tipo de propuestas, como se dijo en un principio, es difícil hablar de evaluación sin conocer las realidades de lo que se estudia; la academia forma y la práctica forja, es vital que los dos espacios convivan y converjan para dar mejores respuestas a la sociedad. Es un privilegio poder hablar de estos temas desde el conocimiento acompañado por la práctica.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.)(2013) *Antologías de Política Pública* (Vols.1-4) Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo, Myriam. (2006) *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Feinstein, O., Ligerio Lasa, J. A., Rein, M., Schon, D., Majone, G., Weiss, C. H., ... Picciotto, R. (2017). La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos. Buenos Aires: CAF. Recuperado el 04 de enero de 2022 en la liga <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1008>.
- Maldonado, C. y Pérez G. (Ed.) (2018) Preparando el terreno de Carol H. Weiss, en Antología sobre evaluación. La Construcción de una disciplina p.p. 45-86. México: Cide.
- Mintzberg, Henry. (2012) La estructuración de las organizaciones. Barcelona, España: Ariel.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2013). El control y la evaluación en la administración pública. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 46 (192):43-70.
- Universidad de Alcalá. Módulo 0. Ciclo de vida del proyecto y del producto. Disponible en <https://uv-mdap.com/programa-desarrollado/bloque-i-el-ciclo-de-vida-del-proyecto/presentacion-del-ciclo-de-vida-del-proyecto/> recuperado en marzo 22 de 2021.
- Villarreal, E. (2010). Políticas públicas. *Pre) textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos*. Flacso, Universidad Von Humboldt, Ciudad de México.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 02 de enero de 2009, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf recuperado en diciembre 29 de 2021.

Nueva Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, Número 205, segunda parte , del 24 de diciembre en 2010, disponible en: <https://portal.fgeguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Normateca/Formularios/normatividad.aspx> recuperado en diciembre 29 de 2021.

Fiscalía General del Estado de Guanajuato. Normateca. Disponible en <https://portal.fgeguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Normateca/Formularios/normatividad.aspx> recuperado en febrero 22 de 2021.

Cámara de Diputados. Análisis del dictamen de la Reforma Constitucional en Materia Penal presentado en Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-04-08.pdf> recuperado en diciembre 29 de 2021.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Sistemas policiales de información e inteligencia. Disponible en https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Police_Information_and_Intelligence_Systems_Spanish.pdf recuperado en junio 26 de 2021.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/percepciondes/> recuperado en marzo 25 de 2021.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. (2022) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_gto.pdf recuperado en diciembre 28 de 2022.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. (2021) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_gto.pdf recuperado en diciembre 28 de 2022.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. (2020) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Consultable en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_gto.pdf recuperado en diciembre 28 de 2022.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. (2019) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Consultable en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_gto.pdf recuperado en diciembre 28 de 2022.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. (2018) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Consultable en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_gto.pdf recuperado en diciembre 28 de 2022.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. (2017) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Consultable en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2017/doc/envipe2017_gto.pdf recuperado en diciembre 28 de 2022.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. (2016) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Consultable en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2016/doc/envipe2016_gto.pdf recuperado en diciembre 28 de 2022.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. (2015) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Consultable en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2015/doc/envipe2015_gto.pdf recuperado en diciembre 28 de 2022.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. (2014) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Consultable en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2014/doc/envipe2014_gto.pdf recuperado en diciembre 28 de 2022.