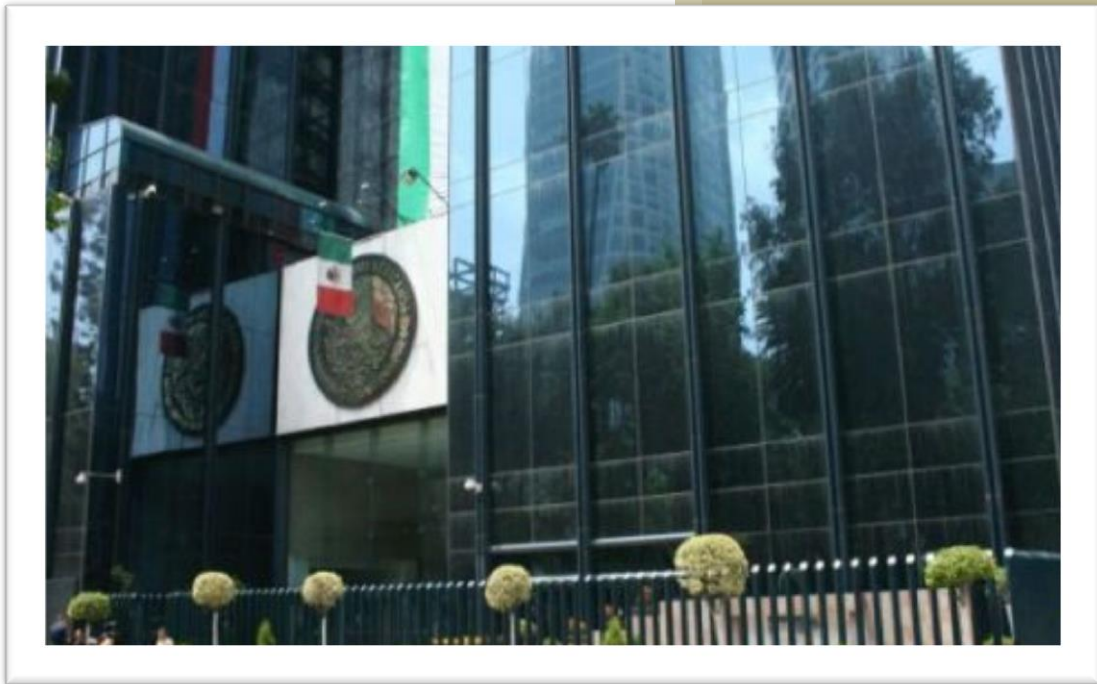


Reporte final de logística



Diciembre de 2013

CIDE

Contenido

Introducción	3
1. Metodología	5
2. Antecedentes	11
2.1 Línea de base de la estructura organizativa de la PGR.....	11
2.2 Elementos del desarrollo organizacional	14
3. Aplicación de la metodología a las cuatro áreas estratégicas de la PGR	18
3.1 Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales	19
3.2 Agencia de Investigación Criminal.....	23
3.3 Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo	28
3.4 Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano	31
Consideraciones finales.....	38
Referencias documentales	40

Introducción

El presente documento tiene como antecedentes dos estudios que el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) ha elaborado para la Procuraduría General de la República (PGR): 1) Diagnóstico organizacional y 2) Plan estratégico institucional. Estos dos estudios se realizaron con el fin de sumar a los esfuerzos del actual Procurador General de adecuar la estructura orgánico-funcional de la PGR a las necesidades del país en la fundamental materia de procuración de justicia. A través del diagnóstico se identificaron las áreas de oportunidad que presenta el diseño organizativo. En el Plan estratégico se estableció la ruta crítica que deberá seguir la Procuraduría para lograr sus objetivos estratégicos en el corto y mediano plazos. Al mismo tiempo, se están llevando a cabo esfuerzos por parte de la PGR y del mismo CIDE para fortalecer otras áreas fundamentales en el funcionamiento global de ésta. Dichos esfuerzos consisten en la elaboración de una propuesta de código penal único y el mapa de ruta para la implantación de la reforma penal.

Bajo esta misma lógica, el presente estudio se propuso analizar la congruencia de la estructura orgánico-funcional de cuatro áreas estratégicas de la PGR para construir propuestas de modificación viables, con base en las líneas estratégicas de la organización. La importancia de este análisis radica en dotar de elementos para definir el proceso de reestructuración con bases más sólidas y, así, facilitar la consecución de los objetivos institucionales.

El desarrollo del proyecto por parte del equipo de investigadores del CIDE consideró, en un primer escenario, la reestructura de cuatro unidades administrativas centrales de la PGR: la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales; la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Agencia de Investigaciones; y la Unidad para la Profesionalización, la Especialización y el Desarrollo Humano. La decisión de iniciar con estas áreas se justifica porque representan, en gran medida, las tareas fundamentales de la PGR, mismas que se desprenden de la Constitución. Además, la reestructuración de estas unidades funcionales es preponderante pues representan más de la mitad del personal de la PGR. Es importante mencionar que, los trabajos de análisis del CIDE para este proyecto, se fundamentan en información documental que se integra en una carpeta como soporte y evidencia de la colaboración del CIDE en el proceso de reestructura de cada área.

El presente documento pretende proveer una descripción general de cada una de las etapas que siguió la metodología aplicada para generar los diagramas de la estructura orgánico-funcional de las cuatro áreas en las que se centró el estudio. Para ello, el presente escrito se compone de cuatro secciones. En el primer apartado se explica la metodología que siguió el equipo del CIDE para la elaboración del entregable. En la segunda sección se retoman los resultados del diagnóstico organizacional sobre el esquema organizativo de la Procuraduría General de la República, los cuales sirvieron como línea de base para el estudio actual. Además, en este apartado se explica el Modelo de estructura organizacional de Mintzberg, como enfoque guía para el estudio. En la tercera sección se presenta la situación actual de las cuatro áreas estratégicas de la PGR en las que se enfocaron los trabajos del CIDE, así como los resultados de la aplicación de la metodología a cada una de estas áreas. Esto es, primero se describen los elementos básicos de la estructura orgánico-funcional al inicio de la administración y, posteriormente, se detallan las cuatro etapas que se siguieron para la elaboración de las propuestas de la estructura orgánico-funcional de cada unidad. El último apartado se aboca a exponer algunas consideraciones sobre lo aprendido a partir de esta experiencia, en términos de la evolución del propio estudio y de los procesos de gestión del cambio en una organización.

1. Metodología

El producto final del presente entregable se llevó a cabo a partir de la integración de un equipo de trabajo multidisciplinario y especializado en análisis organizacional. El punto de partida de la investigación fue el diagnóstico presentado por el CIDE sobre el estado actual de la PGR como organización. A partir de los resultados derivados de dicho documento, se generaron instrumentos sólidos para la valoración de la congruencia y viabilidad de la estructura orgánico-funcional de cada unidad administrativa en proceso de reestructura. La metodología utilizada por el equipo de investigadores del CIDE se basó en un proceso de análisis de cinco etapas: 1) recopilación y análisis de la información; 2) generación del organigrama; 3) realización del pre-dictamen; 4) producción del dictamen final; y 5) integración e impresión del expediente de análisis.

Figura 1. Etapas de la metodología



Fuente: Elaboración propia

En la primera etapa del proceso se define el calendario para la obtención de la información que servirá de insumo para el análisis y la posterior integración del expediente de análisis. El calendario definido se formaliza a través de minutas signadas por el enlace de la PGR y los investigadores CIDE. Dicha información queda sistematizada a través de cédulas de información sobre personal, funciones y estructura de cada unidad administrativa. El principal instrumento para recopilar datos es el Formato Base. Éste se entrega al enlace estratégico de cada área con el objetivo de obtener información sobre el rol funcional de cada puesto y su respectivo nivel jerárquico. Una vez que el equipo de investigadores del CIDE recibe el Formato Base, lo utiliza como insumo para elaborar la Cédula de Revisión Inicial (CRI) de cada área.

La CRI concentra datos útiles para la realización de tres distintos análisis: funciones, estructuras y personal. Para el análisis de funciones, la cédula incorpora información sobre el marco normativo del área y la clasifica con base en las macro-funciones definidas desde el mandato legal. De esta forma, se realiza un análisis de congruencia a partir de la categorización de los verbos estipulados para cada función. Este análisis de congruencia permite definir si cada función determinada para un área en específico contiene, por decirlo de una manera coloquial, su espejo en el nivel de mando estratégico. Asimismo, a través de la CRI se realiza un análisis de duplicidad, es decir, se revisa que las funciones definidas para un área no se encuentren también estipuladas para otra, pero cuyos objetivos son distintos.

Por otra parte, la información sobre el rol funcional permite identificar la utilidad de cierta plaza o puesto para el cumplimiento de la función de la unidad administrativa bajo estudio, o bien, verificar si todas las funciones tienen un puesto que las está desempeñando. Otro análisis que genera la CRI es el de estructuras y personal, el cual básicamente busca revisar si se cumple con los principios de jerarquía¹, de tramo de control² y de responsabilidades del personal. Para esta valoración se describe la estructura de cada unidad, es decir, cuántos puestos existen de cada nivel y se identifica quién reporta a quién de acuerdo con su nivel jerárquico, especialidad funcional y nivel de responsabilidad.

¹El principio de jerarquía establece que a cada puesto de mando, sólo debe reportarle el nivel inmediato inferior.

²El principio de tramo de control estipula que cada puesto de mando debe tener a su cargo entre 2 y 5 puestos subordinados.

En paralelo a la elaboración de la CRI se construye la Cédula de Información Preliminar (CIP). Éste es un formato que proporciona información resumida sobre la estructura de plazas de cada unidad administrativa, así como de la calificación obtenida en cada uno de los índices de resultados del diagnóstico. Así, la información contenida en la CIP permite saber, por ejemplo, cuánto personal hay para cada nivel de mando. La utilidad de esta cédula radica en que a partir de ésta se pueden identificar asimetrías de información sobre las plazas de cada área.

Una vez realizado el análisis de la CRI y la CIP, se lleva a cabo la elaboración del organigrama, el cual es, como su nombre indica, un diagrama de la estructura orgánica de cada unidad administrativa. El mapa de la estructura (u organigrama) presenta tres distintos momentos: la situación actual, la estructura transitoria y el estado deseable o definitivo. El escenario transitorio se construye con el propósito de mostrar una alternativa que permita la puesta en marcha de los cambios estructurales en el corto plazo. En términos simples, la propuesta transitoria reorganiza los elementos de la composición actual de tal forma que, con prácticamente los insumos presentes, se puede operar bajo la nueva visión. La situación deseable o definitiva despliega la estructura orgánica bajo la cual, cada unidad administrativa, puede operar de manera satisfactoria para el logro de sus fines.

La siguiente etapa de la metodología consiste en la elaboración del dictamen. Se elabora a partir del análisis realizado en la CRI. El dictamen se conforma por los resultados del análisis de funciones, estructuras y personal. Éste se realiza y se documenta en una presentación, misma que refleja las áreas de oportunidad que presentan la propuesta de estructura orgánico-funcional en su versión transitoria y/o deseable.

Posteriormente, a través del dictamen final se emiten recomendaciones para solventar las oportunidades señaladas en el dictamen. Para la elaboración y presentación del dictamen se buscó cumplir metodológicamente con dos atributos esenciales: la congruencia y la consistencia. Con el objetivo de ser consistentes respecto del trabajo desarrollado previamente por el equipo de analistas del CIDE, se decidió circunscribir la valoración para el dictamen a los dos grandes ejes temáticos utilizados en el estudio de las áreas: el funcional y el estructural-personal.

Con el primer eje, Funciones, se determinaría en qué medida la estructura propuesta cumple con los mandatos legales y con lo establecido

por el Plan estratégico institucional, así como conocer la pertinencia de la estructura propuesta respecto del tipo de funciones que primordialmente debe realizar. Por su parte, el eje Estructuras y Personal, tiene que ver con diversos elementos concernientes al nivel de alineamiento de las unidades con respecto a sus relaciones de jerarquía, coordinación, supervisión y responsabilidad, así como con la pertinencia que guarda en relación con las buenas prácticas organizacionales.

Es importante mencionar, sin embargo, que de encontrar algún hallazgo o tener recomendaciones más allá de estos ejes, se dejó abierta la posibilidad de señalarlo en el dictamen siempre y cuando esto contribuyera al avance en la transformación de la PGR y a una mejora en el proceso de creación y puesta en marcha de la unidad dictaminada.

A partir de estos dos grandes ejes, y con la finalidad de ser consistentes al analizar cada unidad administrativa, se establecieron diez criterios clave que suelen presentar las buenas prácticas a nivel funcional y estructural y, con ellos, evaluar hasta qué punto la propuesta de reestructura presentada por las áreas cumplía satisfactoriamente con cada criterio. Estos criterios permitieron mantener dicha consistencia a lo largo del análisis de las distintas áreas dictaminadas, pues las cuatro fueron revisadas bajo los mismos parámetros.

De esta manera, para el eje Funciones, se especificaron cuatro criterios y se estableció una definición para ellos con el fin de dejar claro a qué se hacía referencia específicamente y qué se valoraba. Fueron los siguientes:

- Documentación. Disponibilidad de información sobre las funciones a través de manuales de organización y procedimientos.
- Coherencia entre niveles. Grado de concordancia de las funciones y actividades de cada área con su nivel inmediato superior, de acuerdo con el plan estratégico del área y de la PGR.
- Duplicidad. Presencia de roles o posiciones con funciones similares en distintas áreas.
- Claridad en las funciones. Coherencia de las actividades de un área de acuerdo con su tipo de actividad, ya sea sustantiva, de apoyo o adjetiva.

En cuanto al eje Estructura y Personal se evaluaron seis criterios e, igualmente, se definió a qué se hacía referencia con ellos. Estos fueron:

- Consistencia en tramos de control. Número de áreas subordinadas a otra de mayor jerarquía que no es la inmediata superior. (Las buenas prácticas señalan un mínimo de dos y un máximo de cinco áreas subordinadas).
- Pertinencia en los puestos o áreas que reportan. Coherencia del área con el tipo de actividad que realiza (por ejemplo, dirección de área que hace actividades de jefatura de departamento o ausencia de reportes).
- Presencia de saltos jerárquicos. Falta de continuidad en los niveles jerárquicos de acuerdo con la estructura.
- Costo de estructura propuesta. Costo presupuestal total de la estructura del área.
- Crecimiento de recursos humanos. Crecimiento que tendría el área en el número de personal.
- Deficiencia de información. Inexistencia de información clara y específica para la elaboración y análisis de la estructura.

Además de definir estos criterios, se estableció un indicador para obtener una medición, lo cual nos mostraría gráficamente si en su propuesta de reestructura las áreas reflejan o no, en cada criterio o variable, las buenas prácticas del diseño organizacional. Se consideró una escala de 0 (no cumple) a 1 (cumple), con la posibilidad de marcar 0.5, si el criterio en cuestión se cumplió sólo de manera parcial.

El insumo para realizar el dictamen fue la información que constituye el expediente de análisis. Se revisan los resultados de este análisis desde una perspectiva integral, lo que complementa el enfoque particular realizado en el análisis de las áreas o unidades administrativas. En cuanto a la estructura del dictamen, se busca que ofrezca de manera sintética los hallazgos más notables del análisis y se presenten, además, las recomendaciones concretas para subsanar cualquier área de oportunidad que aún tuviera lugar en la propuesta de reestructura. Cabe mencionar que también se ofrece una presentación que resume los resultados y las recomendaciones para corregir algún área de oportunidad y el producto mínimo esperado por las áreas una vez atendido el hallazgo. Validado el dictamen, se procede para la autorización superior.

Como último paso de la metodología se imprime el expediente de análisis y el organigrama. En específico, el expediente se compone por tres instrumentos: el Formato Base, la CRI y la CIP de cada unidad administrativa. Aunado a esto, en el expediente se concentran las minutas de

las reuniones entre el equipo del CIDE y el enlace estratégico de la PGR con el objetivo de documentar los acuerdos establecidos en aspectos relevantes para el estudio.

2. Antecedentes

El proceso de transformación de la PGR transita por varias dimensiones. Para llegar a buen puerto, se requiere cumplir con un avance basado en la lógica de las buenas prácticas para el desarrollo organizacional. Es por ello que la Procuraduría se comprometió con la realización, en un primer paso, de un diagnóstico que le permitiría conocer las principales áreas de oportunidad que debe atender; posteriormente, definió, mediante la elaboración de un Plan estratégico institucional, el horizonte que debe trazar para cumplir con su cometido. Ahora es momento de replantear sus esquemas de organización con base en la información y los resultados que se han generado a lo largo del año y que son consecuencia de los estudios realizados y las lecciones aprendidas durante este lapso. El proceso de reestructura orgánico-funcional ha iniciado y empieza a generar sus primeros efectos en este proceso de transformación institucional.

2.1 Línea de base de la estructura organizativa de la PGR

El primer estudio organizacional realizado por el CIDE, en los primeros meses del año, tuvo como objetivo diagnosticar el estado actual de la estructura organizativa de la PGR para identificar áreas de mejora en ese sentido. Este análisis se enmarcó en cuatro ejes temáticos: funciones, estructura, relaciones internas y procesos. Para cada uno de éstos, el equipo de investigadores del CIDE aplicó una metodología basada en la revisión de documentos institucionales, entrevistas con funcionarios de la PGR y cuantificación de características fundamentales de cada eje temático. La revisión de documentación institucional hace posible producir una imagen objetiva de la organización en su conjunto, mientras que las entrevistas, al basarse en percepciones, proporcionan información de la práctica que no es posible encontrar en los documentos. Finalmente, la construcción de índices para cada eje temático permite establecer una medición clara e inequívoca sobre el estado en el que se encuentra la organización con relación a sus funciones, su estructura, sus relaciones internas y sus procesos.

Del diagnóstico realizado, se desprenden los siguientes hallazgos relevantes: duplicación de roles en determinadas áreas; amplificación inadecuada de tramos de control; incompatibilidad entre lo dispuesto en la ley y lo establecido en la normatividad interna; exigua delimitación de las funciones que, acompañada de la ambigüedad y la falta de actualización la información, delimita un campo de acción muy restringido para los funcionarios, e incongruente contenido de la normatividad administrativa.

Estas deficiencias organizacionales en conjunto obligan a la PGR a proceder de forma reactiva en la mayoría de las ocasiones sin un plan u objetivo claro en cada paso que da la organización. Esto, al final del día, ocasiona que su gestión sea ineficaz en algunos casos e ineficiente en otros. La ineficiencia e ineficacia en la gestión de una institución con el tipo mandato que sustenta la PGR significa que la procuración de justicia, en cada una de sus dimensiones (mercado de narcóticos y sustancias prohibidas, tráfico de personas, comercio ilícito de armas, delincuencia organizada) no se lleva a cabo efectivamente.

Vale la pena mencionar a detalle las áreas de oportunidad identificadas en dos de los ejes temáticos (funciones y estructuras), pues en ellos se centran los trabajos que el CIDE ha venido realizando en el proyecto sobre Reestructura Orgánico – Funcional para la Procuraduría General de la República. El primer eje se refiere a las funciones. El análisis funcional se concentra en la revisión de las tareas fundamentales de la organización. En primera instancia, se determina a qué mandato constitucional o macro-proceso están vinculadas las funciones de cada unidad administrativa. En seguida, se clasifica y categoriza a las áreas de acuerdo con su función (sustantiva, de soporte o adjetiva). Este análisis es primordial dado que da cuenta de la medida en la que las tareas y acciones que la organización ejecuta efectivamente están encaminadas a cumplir con el propósito por el que fue creada.

En el tema de funciones, la PGR presenta un área de oportunidad con enormes implicaciones para la organización. Existe divergencia entre lo establecido en la ley y lo señalado en la normatividad interna. Esta discrepancia quiere decir que las tareas que realizan determinadas áreas no están sumando a la gran función de la PGR. También se encontró una insuficiencia importante en la descripción de los perfiles de puestos. Otro reto identificado consiste en el menoscabo del registro de actividades sustantivas en la normatividad, pues se le ha dado preponderancia al registro de atribuciones administrativas y de soporte. En este sentido, el problema que puede estar experimentando la PGR es que gran parte de sus unidades estén enfocadas a actividades administrativas o que unas pocas unidades concentren las funciones sustantivas. En ese caso, el ritmo de trabajo de este tipo de áreas podría estar ocasionando que no le presten atención al registro de las actividades en documentos institucionales. Dicho de otra forma, habría un problema de falta de documentación sobre el quehacer de las distintas unidades que conforman a la PGR.

El análisis de estructuras se realiza con el propósito de determinar el grado en el que la estructura de la PGR responde a su diseño funcional y a sus atributos formales. Los aspectos de la estructura que se revisan para el análisis son: peso de los mandos superiores, tramo de control, pertinencia de las áreas que le reportan, y el nivel de interrelación. Si existe un peso de mando adecuado —una proporción equivalente entre el personal de nivel de dirección y personal de nivel subordinado— es posible que los procesos de supervisión y control de las tareas se lleven a cabo de manera efectiva. Por su parte, un tramo de control apropiado indica que el tamaño de la estructura permite vigilar la realización de las tareas de la organización de manera satisfactoria. El análisis de la pertinencia de las áreas que le reportan se centra, básicamente, en definir si éstas satisfacen los criterios necesarios para que exista una relación funcional y de dependencia adecuada con los puestos superiores. Finalmente, una medida combinada de tramo de control y pertinencia, permite determinar no sólo la congruencia en torno al número de áreas subordinadas sino también con respecto al nivel de especialización, jerarquía y línea de mando.

Con respecto al eje de estructuras, se identificaron dos áreas de oportunidad: extensión inadecuada de tramos de control (muy largos o demasiado cortos); aumento desproporcionado de plazas operativas con respecto a las de supervisión; divergencia entre lo que estipula el Reglamento y la estructura real; y falta de pertinencia de las áreas o puestos a quienes reportan: áreas de mayor jerarquía y nivel salarial que reportan a puestos de menor jerarquía y nivel salarial, así como líneas de reporte que no conciernen al organigrama, resultado de la forma como en la práctica se efectúan procesos operativos que se han instituido a lo largo del tiempo para responder a contingencias. Esta situación se debe, en parte, a que la PGR se ha visto obligada a aumentar su personal para dar respuesta a la demanda de servicios de procuración de la justicia. El detalle pernicioso se encuentra en que este crecimiento ha sido poco ordenado, lo cual dio como resultado una estructura poco coherente y, por lo tanto, esquemas de coordinación poco eficientes.

La conclusión del diagnóstico realizado por el CIDE se resume en la siguiente frase: “la PGR no ha podido diseñar una estructura organizacional alineada con sus funciones y su mandato legal”³. Eso se explica, en términos muy sencillos, por la ausencia de un proceso de planeación que se enfoque

³Diagnóstico sobre la estructura organizacional de la Procuraduría General de la República, con propuesta de mejora para la elaboración del plan estratégico organizacional.

en producir una estructura orgánico-funcional que permita responder a las demandas de procuración de justicia de la población. Con base en los resultados de dicho estudio, el titular de la PGR se propuso iniciar un proyecto de gran envergadura que consiste en racionalizar la estructura y optimizar los procesos internos de la PGR, sobre la base de las cuatro grandes funciones que se desprenden del mandato constitucional: 1) procuración de justicia; 2) representación jurídica de la Federación y de la sociedad; 3) diseño y conducción de la política de procuración de justicia de la Federación; y 4) gobierno y desarrollo institucional.

Así pues, el presente estudio sobre la reestructura orgánico-funcional de la PGR tiene como propósito valorar las propuestas de reestructuración realizadas por las principales unidades administrativas de la PGR, para determinar si cumplen con ciertos criterios organizacionales. Lo que se busca es que la estructura resultante de este proceso se adecue a las funciones sustantivas de la institución para generar una administración eficiente y transparente. Una nueva forma de organización construida bajo buenos principios organizacionales. De esta manera, la estructura haría posible responder con flexibilidad a los retos que plantea ejercicio de la procuración de justicia en el país.

2.2 Elementos del desarrollo organizacional

Las organizaciones existen para cumplir objetivos, los cuales son desagregados en tareas para la asignación del trabajo. De esta división del trabajo surgen departamentos o áreas que comparten o se diferencian por su contribución al objetivo de la organización. Estos departamentos o áreas se vinculan a través de diversos arreglos de coordinación y supervisión para conformar la estructura de la organización. La estructura organizacional de cualquier institución pública como el caso de la PGR, es importante pues determina los mecanismos a través de los cuales la organización opera, desempeña su función y logra sus objetivos⁴. Muchas de las estructuras organizacionales formales surgen como reflexiones de reglas institucionales racionalizadas.⁵ Varios autores han discutido sobre los elementos que moldean la estructura de una organización. Aspectos como la función que cumplen o la estrategia que siguen para alcanzar sus objetivos, han sido parte del debate. No obstante, la perspectiva de Henry Mintzberg⁶ ha ganado

⁴Lunenburg (2012). *Organizational Structure: Mintzberg's Framework*, p. 1.

⁵Meyer (1977). *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, p. 340

⁶ Reconocido especialista en temas organizacionales.

atención en este tema por la simplicidad con la que integra algunos de los elementos discutidos que influyen en la conformación de la estructura.

De acuerdo con Mintzberg, toda organización se puede enmarcar en un tipo de estructura según la clase de mecanismos de coordinación que ocupe, la parte de la organización en la que se sustenta el éxito o fracaso de la misma y el grado de descentralización de sus procesos de decisión. Este autor identifica cinco tipos puros de estructura organizacional: estructura simple, burocracia mecánica, burocracia profesional, organización divisional y organización innovadora o adhocrática. De la combinación de estos prototipos se pueden formar híbridos de organizaciones, ya porque están transitando de una configuración a otra, ya porque dicha conformación les permite lidiar con los retos de su ambiente interno y externo. Las organizaciones efectivas favorecerán el ideal de configuración que les permita una cierta armonía entre sus procesos internos y su entorno.⁷

Toda organización requiere de mecanismos de coordinación para funcionar. Coordinación implica la integración o vinculación de diferentes partes de la organización para alcanzar un conjunto colectivo de tareas.⁸ La coordinación es indispensable para que la organización cumpla sus fines ya que es a través de ésta que la información y, por lo tanto, el conocimiento necesario para que cada persona realice sus tareas, se transmite. Además, según Mintzberg, los mecanismos de coordinación son los elementos que mantienen a una organización⁹. En general, en cualquier organización podemos encontrar los siguientes mecanismos de coordinación: adaptación o ajuste mutuo, supervisión directa, normalización o estandarización de los procesos de trabajo, estandarización de los productos, estandarización de las habilidades o destrezas, y estandarización de las reglas.

Como se mencionó en párrafos previos, es justamente la interacción entre el tipo de mecanismo de coordinación predominante y la parte de la organización en la que descansa el mayor peso de la misma, lo que determinará el ideal de estructura de una determinada organización. Cuando Mintzberg habla de “partes de la organización” se refiere a los distintos elementos humanos o ideológicos que se interrelacionan entre sí para conformar una organización y para llevarla a sus fines. Este autor clasifica las partes de la organización con base en la función que tienen dentro de ésta: el núcleo de las operaciones, la cumbre o ápice estratégico, la línea media, la

⁷Mintzberg (1980). *Structure in 5's: A Synthesis of the Reserach on Organization Design*, p. 322.

⁸ Koenig Jr. et al (1976). *Determinants of coordination modes within organizations*, p. 322.

⁹Mintzberg (1980). *Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design*, p. 330.

tecnestructura, el staff de apoyo, la ideología. La importancia de esta categorización reside en el hecho de que la estructura de una organización cambiará según la parte de ésta a la que se le dé mayor peso. Así, una organización en la que la cumbre o ápice estratégico tenga mayor peso, tendrá una estructura más vertical que aquella en la que la tecnestructura sea la preponderante.

Así, los tipos puros de estructura dan cuenta de las formas en las que una organización ajusta sus mecanismos de coordinación y sus partes para poder funcionar de forma coherente desde adentro y sobrevivir al contexto específico en el cual se encuentra instalada. La especificidad de los objetivos de determinada organización, la pueden llevar a conformar una especie de estructura híbrida. Esto no se considera positivo o negativo en sí mismo. En realidad, la importancia de la estructura más allá del tipo ideal de ésta es que permita que los arreglos institucionales y los mecanismos de coordinación puedan fluir libremente dentro de la organización. El hecho de que una organización necesite de diferentes actores y actividades para poder cumplir con su objetivo, hace que la comunicación entre ellos sea fundamental. Por lo tanto, no importa el tipo de estructura por la que opte una organización, mientras la primera permita que la segunda cumpla cabal y eficientemente con sus objetivos.

La estructura es fundamental para que la información fluya fácilmente entre la organización y que, por lo tanto, las partes que la componen sean capaces de realizar las tareas necesarias para cumplir con los objetivos de la organización. No obstante, no importa qué tan lógicamente se encuentre estructurada una organización, si las funciones de cada una de las partes no están claramente definidas. En este caso, es muy poco probable que la organización logre su finalidad. Para que una organización pueda operar debidamente, se debe determinar claramente cuál es la función de cada parte de ésta, es decir, qué le corresponde a cada quien hacer para que la organización cumpla con su fin último. Esto es elemental, pues si bien las organizaciones operan bajo procesos y procedimientos bajo los cuales se estipula cómo se realiza las actividades, la definición de funciones otorga la división del trabajo necesario para que los mecanismos de coordinación operen fácilmente.

El estudio que llevó a cabo el CIDE está encaminado a establecer una estructura funcional en la PGR que le permita cumplir con su objetivo de forma eficaz y eficiente. La idea es, entonces, transformar la maraña de estructuras bajo la cual opera actualmente la PGR para que las relaciones

intra-institucionales y los mecanismos de coordinación puedan transmitir de manera eficiente la información y los conocimientos necesarios que, a su vez, permitan a cada parte de la organización cumplir con su labor. Para ello, el CIDE propuso un nuevo diseño de estructura que se caracteriza por establecer una línea de mando (vertical) funcionalmente ordenada y bajo el principio de una división del trabajo especializada, así como una visión de coordinación (horizontal) que asegura el intercambio de información, con una dosis de innovación con base en la experiencia de la Procuraduría¹⁰.

El estudio tiene dos momentos cruciales en términos de la definición de la nueva estructura de la PGR. En primer lugar, a partir del diagnóstico realizado por el CIDE, se elaboró una propuesta de reestructura hasta nivel de dirección general. En este primer momento, el objetivo fue plantear el gran armazón que sostendría a la estructura de la PGR, es decir, las áreas estratégicas de la organización. El segundo momento se centró en la construcción, en conjunto con los funcionarios de la PGR, de la estructura inferior. En este segundo periodo fue preponderante trabajar de la mano con los que operan las funciones de cada área, pues son ellos los que conocen las necesidades más apremiantes de éstas y las funciones operativas que se requieren para el cumplimiento de la macro-función de cada área.

¹⁰Plan Estratégico PGR 2013, p. 15.

3. Aplicación de la metodología a las cuatro áreas estratégicas de la PGR

La presente sección tiene un doble objetivo: por una parte, describir la situación de la estructura orgánico-funcional de cuatro áreas estratégicas de la PGR al inicio de la administración actual y, por otra, describir los resultados obtenidos de la aplicación de la metodología, previamente explicada, a dichas áreas estratégicas.

Con respecto al primer objetivo, este apartado se centrará en explicar los elementos básicos organizacionales de las cuatro unidades administrativas de la PGR elegidas para el presente análisis. La descripción que se realizará se enfoca en tres aspectos de la estructura orgánico-funcional de las áreas estratégicas de la PGR objeto de este estudio: 1) funciones; 2) estructuras; 3) personal. En el primer ámbito, funciones, se pretende describir las tareas fundamentales de cada área estratégica y de sus respectivas unidades administrativas. Para el caso de la estructura y del personal, se explicará cómo está conformada cada unidad administrativa en términos de la relación jerárquica que existe entre el personal que labora dentro del área. Es importante mencionar que toda unidad está compuesta por puestos de las siguientes jerarquías: mando superior, mando medio, operativo y categorías. El número de cada uno de estos tipos de plazas da información sobre el estado de las áreas en términos de tramo de control, es decir, del tamaño de la estructura.

Para lograr el segundo propósito, se describirán las cinco etapas de la metodología: 1) recopilación de la información insumo; 2) generación del organigrama; 3) realización del pre-dictamen; 4) producción del dictamen final; y 5) integración e impresión del expediente de análisis. El presente apartado se centrará en la explicación de lo sucedido durante el proceso de reestructuración, así como en la descripción de la propuesta de estructura orgánico-funcional de las áreas estratégicas. En este punto, es importante aclarar que la propuesta planteada por el CIDE fue adecuada a las necesidades de las unidades administrativas, a través de un trabajo conjunto entre las áreas y el equipo de investigadores del CIDE.

Antes de iniciar con la descripción de las unidades es preciso recordar que las funciones estratégicas de la PGR son: la procuración de justicia; la conducción e implementación de la política criminal de la Federación; la defensa de los intereses de la sociedad; y la implementación de la reforma procesal penal. Estos cuatro mandatos constituyen los cimientos a partir de

los cuales se establecieron las líneas estratégicas que guiarán la labor de la PGR, así como la estructura orgánico-funcional que permitirá que esta función se cumpla. Las cuatro unidades administrativas antes referidas son: la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales; la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Agencia de Investigaciones; y la Unidad para la Profesionalización, la Especialización y el Desarrollo Humano.

3.1 Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales

La Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales (SJAI) alberga la tarea de “consolidar, atender y dirigir la defensa de la Federación.”¹¹ Para dar cumplimiento a esta función, al principio de la presente administración, la Subprocuraduría estaba conformada por las siguientes áreas: Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ); Dirección General de Constitucionalidad (DGC), Dirección General de Análisis legislativo y Normatividad (DGALN); Dirección General de Procedimientos Internacionales (DGPI); Dirección General de Cooperación Internacional(DCI); Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías (CAIA); Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio (UISPA).

La Dirección General de Asuntos Jurídicos se ocupa de representar jurídicamente a la Federación en todos los asuntos relacionados con ésta para salvaguardar sus intereses, y de realizar la defensa jurídica de la Procuraduría. La Dirección General de Constitucionalidad se encarga de la evaluación de las normas generales que competen a la PGR para estipular, en su caso, su inconstitucionalidad. La Dirección General de Análisis Legislativo y Normatividad tiene la función de llevar a cabo los trabajos de análisis, elaboración, procesos de aprobación y difusión de reformas constitucionales y legales, y de instrumentos normativos. La tarea central de la Dirección General de Procedimientos Internacionales es defender los intereses de la Federación, la sociedad y la Procuraduría ante autoridades del país en el que se establezcan los procedimientos de extradición. La Dirección General de Cooperación Internacional tiene la labor de promover la negociación y celebración de instrumentos internacionales en el ámbito de competencias de la PGR, así como de hacerse cargo de las consultas jurídicas internacionales en materia de procuración de justicia. La Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías alberga el cometido de representar y defender los intereses de la sociedad, la Federación y de la

¹¹ Manual de Organización de la PGR, p. 171.

PGR ante autoridades internacionales. Por último, la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio se encarga de elaborar e implantar la estrategia para la Implementación de dicho Sistema¹².

En la primera reunión entre el equipo del CIDE (Mtro. Antonio Daniel Álvarez Espinosa y Mtro. Víctor Katsumi Yamaguchi Llanes) y los enlaces de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales (Mtra. Lissette Jessica Rodríguez Haro y Lic. Gloria Elena Montaña García) se acordó brindar a los analistas del CIDE información que les permitiera mapear la estructura actual total de la SJAI, compuesta por 731 plazas. Del total de plazas, ocho son de mando superior, 281 de mando medio, 299 de nivel operativo y enlaces, y 142 categorías.

Durante el proceso de reestructuración, se estableció el cambio de denominación de la SJAI a Subprocuraduría General de la República. En los documentos presentados por el CIDE se maneja esta nueva designación, pese a no haberse hecho oficial aún. En el organigrama propuesto por el equipo del CIDE, todas las áreas existentes en el presente se agrupan en tres grandes unidades: Coordinación de la Unidad de Asuntos Jurídicos (nueva creación), Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías y la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio (ambas existen actualmente pero se propone que suban de nivel). Dentro de la Coordinación de la Unidad de Asuntos Jurídicos estarán adscritas la DGAJ, la DGC y la DGALN. Como parte de la CAIA, se agregarán la DGPI, DCI y una dirección de nueva creación, la Dirección General de Agregadurías. Para conformar la UISPPA se dará vida a dos nuevas direcciones generales. Finalmente, como parte de la propuesta definitiva, se espera anexar a la Subprocuraduría General de la República, la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII), aunque ello no está determinado oficialmente.

La propuesta de la estructura deseable viene acompañada por una alternativa transitoria que permitirá implementar la nueva lógica estratégica de la SJAI en el corto plazo. En la estructura transitoria, la Unidad de Asuntos Jurídicos se crea tal como se estipula para la situación deseable, pero se establecen temporalmente la Unidad de Asuntos Internacionales y la Unidad de Desarrollo Institucional Estratégico. Además se mantiene la

¹²Las funciones de la UISPPA no se encuentran establecidas en el Manual de la Organización por lo que la función se determinó con base en el "Acuerdo de la Procuradora General de la República, por el que se Crea la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en la Procuraduría General de la República. Acuerdo A/068/12"

Coordinación de Asesores, la Secretaría Particular y la Coordinación Administrativa como unidades que le reportan directamente al titular de la Subprocuraduría.

En la CIP se muestran las cifras del personal requerido para conformar la estructura deseable y el número de recursos disponibles. En total, se requieren 983 plazas para la estructura deseable. Esto es, 84 re-nivelaciones, 206 plazas nuevas y 11 eventuales que pasan a presupuestal. Para constituir la Unidad de Asuntos Jurídicos se requieren 514 plazas, es decir, 170 plazas más de las existentes actualmente. Para establecer la CAIA se necesitan 54 puestos más de los 293 que se encuentran en la actualidad. Para integrar la UISPA es necesario generar 22 plazas nuevas. El COPLADII también requiere de nuevo personal, es decir, 44 plazas más de las 173 con las que cuenta en la actualidad.

Para determinar la información descrita en párrafos anteriores, el equipo de analistas del CIDE se basó en la información entregada a través de los Formatos Base para elaborar las CRI correspondientes. En una primera etapa se realizaron formatos CRI para la SJAI en el nivel estratégico, para el despacho y para cada una de las direcciones generales que la constituyen. También se capturaron datos para la CAIA como unidad estratégica y para cada área que la compone. Además, elaboró un formato CRI para la UISPPA con base en la información del Acuerdo A/068/12.

Con base en la información recabada a través de los formatos base y analizada por medio de la CRI, se emitió el primer pre-dictamen sobre la situación actual de la SJAI. En materia funcional, el pre-dictamen señaló dos áreas de oportunidad importantes. La primera estipula que en algunas áreas los roles funcionales no se relacionan con las funciones de la unidad. El segundo hallazgo es que, para ciertas unidades, las funciones sólo se hallan en un decreto y no en la Ley Orgánica de la PGR o su Reglamento. Para el eje temático de estructuras se mencionan cinco retos para la unidad: 1) puestos que le reportan a jefes del mismo nivel jerárquico; 2) operativos o enlaces con puestos de mando medio en la práctica; 3) un mismo puesto que le reporta a dos niveles superiores; 4) amplios tramos de control; 5) mandos superiores y medios sin puestos que les reporten.

La segunda vuelta de formatos CRI se realizó para analizar la situación deseada propuesta por la unidad, a través del enlace estratégico. Para este caso, se elaboraron CRI para la Oficina del Despacho y del Staff de la SJAI, la CAIA (staff y despacho), para la Dirección General de

Procedimientos Internacionales, Dirección General de Cooperación Internacional, la Unidad de Asuntos Jurídicos (despacho y staff) y la Dirección General de Análisis Legislativo y Normatividad.

Como resultado del análisis de las CRI, se elaboró el segundo pre-dictamen para la SJAI, ya como Subprocuraduría General de la República. El pre-dictamen fue presentado al equipo de la SJAI (Mtra. Lissette Jessica Rodríguez Haro, Lic. Gloria Elena Montañó García, Lic. Irma Socorro Camarillo Acevedo y Lic. Aurea Velázquez Morales), por parte del equipo del CIDE (Mtro. Antonio Daniel Álvarez Espinosa, Mtro. Ignacio Lozano Moheno y Mtro. Víctor Katsumi Yamaguchi Llanes). Para el atributo funcional se identificaron seis áreas de oportunidad en la propuesta deseable: 1) una unidad administrativa no tiene funciones definidas; 2) las funciones de un área no se encuentran en la Ley Orgánica de la PGR ni en su Reglamento, sino en un decreto; 3) necesidad de redefinir funciones de algunas áreas; 4) algunos puestos no tiene roles funcionales definidos; 5) en algunos casos, los roles funciones no se relacionan con las funciones de la unidad; 6) ciertas funciones no tienen puestos con roles funcionales asociados a ellas. En cuanto al rubro de estructuras, básicamente, se señalaron las mismas áreas de oportunidad encontradas en el primer pre-dictamen.

El dictamen final sobre la estructura deseada recupera los principales hallazgos del pre-dictamen y perfila un mapa de ruta para solventar las distintas áreas de oportunidad señaladas. En primer lugar, recomienda definir y documentar las funciones de la nueva Unidad de Asuntos Jurídicos, tomando en cuenta su papel esencial dentro de todo el arreglo institucional. En segunda instancia, se exhorta a integrar en la Ley Orgánica de la PGR y su reglamento las funciones de la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio. También se propone examinar las funciones de la DG de Asuntos Jurídicos para ajustarlas de modo que reflejen la inclusión de las funciones el Órgano Auxiliar de Instrucción (OAI). Asimismo, es imprescindible definir los roles funcionales de los 42 puestos del Órgano Auxiliar de Instrucción que aún no se han incluido dentro de sus actividades. Finalmente, es necesario sustentar el hecho de que elementos de enlace u operativos cuentan con puestos que le reportan, o bien, corregir la situación en la reestructura.

En cuanto a las recomendaciones derivadas del análisis de estructuras y personal, es importante mencionar que el caso más apremiante es el amplio tramo de control identificado. Para tal situación se instó a que se presentara información que hiciera posible entender por qué el diseño de las

estructuras requiere un tramo de control más amplio. También se recomendó estudiar las posiciones que tienen reportes del mismo nivel para hacer los ajustes correspondientes o re-nivelaciones. Por último, se sugiere explorar los casos donde existen mandos superiores y mandos medios sin puestos que les reporten. En estos casos, habrá que realizar los arreglos correspondientes cuando su rol o función no lo justifique.

3.2 Agencia de Investigación Criminal

La Agencia de Investigación Criminal (AIC) se crea por Acuerdo del Procurador General de la República en el año 2013. La AIC se constituye como órgano administrativo desconcentrado adscrito a la Oficina del Procurador General de la República. El fin para el que se da vida a esta unidad es el de planear, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las acciones para combatir tácticamente el fenómeno delictivo por medio de servicios de inteligencia y productos científicos y forenses que respalden la investigación de las trasgresiones. La estructura de la AIC estará conformada por dos unidades administrativas, la Policía Federal Ministerial (PFM) y la Coordinación General de Servicios Periciales (CGSP), y un órgano desconcentrado, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), al que se le anexará la Dirección General de Cuerpo Técnico de Control (DGCTC), ahora perteneciente a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

La función general de cada una de las unidades que constituirán la Agencia se describe en seguida, con el fin de dar cuenta de la relevancia de la labor que esta última fungirá. La Policía Federal Ministerial tiene como tarea principal la conducción de la operación y despliegue del personal del Ministerio Público de la Federación, para asegurarse que el primero se conduce en apego a los derechos humanos y al mando y conducción del segundo. La Coordinación General de Servicios Periciales está encomendada a establecer las políticas y lineamientos encaminados a regular el funcionamiento de los servicios periciales. Por su parte, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) aprueba y determina los mecanismos de integración, análisis y explotación de la información que permitan instrumentar estrategias integrales para la persecución y el combate de ilícitos. Finalmente, la Dirección General de Cuerpo Técnico de Control (DGCTC) alberga la labor de coadyuvar en la ejecución de las órdenes de intervención emitidas y en la

elaboración y análisis de redes de vínculos, localización geográfica en tiempo real y la forensia de equipos de comunicación incautos.

Las direcciones que conformarán a la Agencia de Investigación Criminal¹³ tienen una plantilla de 871 plazas. La Policía Federal Ministerial está integrada por siete plazas de mando superior y 275 de mando medio. La Coordinación General de Servicios Periciales posee cinco plazas de mando superior y 144 de mando medio. El CENAPI tiene cinco plazas de nivel superior y 109 de mando medio. Finalmente, la DGCTC está integrada por una plaza de mando superior y 12 de mando medio.

El mapeo de la estructura actual de la AIC incluye dos organigramas generales: uno por cada unidad administrativa y uno del órgano desconcentrado. Cada organigrama desglosa la información por cada una de las direcciones generales que integran a las unidades en cuestión, desde los mandos superiores hasta los mandos medios. Esto significa que en los organigramas elaborados por el equipo del CIDE se puede encontrar la estructura de puestos desde director general hasta jefes de departamento. En el presente, el CENAPI está compuesto por un jefe de unidad, cuatro directores generales, siete directores generales adjuntos, 19 directores de área, 47 subdirectores, 36 jefes de departamento y 296 puestos entre operativos y categorías. En la PFM encontramos un jefe de unidad, siete directores generales, cuatro directores generales adjuntos, 37 directores de área, 77 puestos de subdirector de área, 157 jefaturas de departamento y 6,107 plazas operativas y categorías. Finalmente, la estructura de la CGSP incluye un jefe de unidad, cuatro directores generales, una dirección general adjunta, 22 direcciones de área, 60 subdirecciones, 61 jefes de departamento y 1,625 plazas de operativos y categorías.

En la propuesta de estructura de la Agencia de Investigación, se plantea que la Policía Federal Ministerial adopte el nombre de Servicio de Investigación; la Coordinación General de Servicios Periciales se convierte en Servicios Científicos y Forenses; y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia absorbe a la Dirección General de Cuerpo Técnico de Control en Servicio de Inteligencia. Las transformaciones en la denominación de dichas unidades también reflejan un cambio en su lógica estratégica, estructura y funciones, tal como se muestra en los documentos de justificación. Además de estas áreas, la Agencia de Investigación Criminal se reforzará con la creación de cuatro

¹³Es importante mencionar que para la Agencia de Investigación Criminal sólo se cuenta con información sobre la plantilla de personal hasta el nivel de mando medio.

áreas adjetivas o de apoyo: una Coordinación de Asesores, una Dirección General de Fusión de Inteligencia, una Dirección General de Contrainteligencia y una Coordinación de Logística, Tecnología e Innovación. Los organigramas que muestran la nueva estructura de la AIC presentan información desglosada hasta jefatura de departamento.

La reunión en la que el equipo del CIDE presentó la metodología a los enlaces de la PGR, sucedió el 6 de agosto de 2013. A esta reunión asistieron, por parte de la PGR, el Lic. Bernardo Cano y el Ing. Rigoberto García y, por parte del CIDE, el Mtro. Ignacio Lozano Moheno, el Mtro. Daniel Álvarez Espinosa y el Mtro. Emilio Zamudio. La estructura orgánico-funcional definitiva de la Agencia se determinó después de un proceso de revisión cuidadoso. De hecho, el primer producto presentado fue sujeto de análisis y, a partir de los resultados del dictamen correspondiente, se llevó a cabo una nueva propuesta por parte del enlace estratégico de la PGR. El segundo trabajo entregado fue sometido también a una evaluación, de la cual se desprendió el dictamen definitivo de la propuesta de estructura orgánico-funcional de la AIC.

En el expediente de investigación se incluyen Formatos Base y formatos CRI de las dos propuestas. En la primera ronda se generaron Formatos Base para las unidades en su estatus actual, es decir, para la CENAPI, la DGCTC y la PFM con sus oficinas regionales. Asimismo, para la primera propuesta se elaboraron formatos CRI para la Oficina del Titular de la Agencia de Investigación Criminal. En este caso, vale la pena notar que sólo se completó la sección del eje temático de estructuras, pues las áreas correspondientes todavía se encontraban realizando los trabajos de definición de funciones y de roles funcionales. También se confeccionaron formatos CRI para cada una de las unidades que conformarán la AIC: el Servicio de Inteligencia, Servicio de Investigación, Servicios Científicos y Forenses, la Dirección General de Contrainteligencia, la Dirección General de Fusión de Inteligencia. Se produjeron formatos CRI para las áreas en conjunto, a lo que se le denominó de nivel estratégico, y para cada una de las direcciones generales que las componen.

En el pre-dictamen de la primera propuesta, se señalaron áreas de oportunidad en todas las unidades administrativas que constituyen la AIC, excepto para la Oficina del Titular. Para el resto de las unidades, las observaciones abarcan aspectos tanto del eje temático de funciones como del de estructuras. En el análisis funcional, los principales hallazgos se enmarcan en los siguientes aspectos: falta de documentos normativos,

inconsistencia entre las funciones a nivel estratégico y los roles funcionales de los niveles inferiores (de arriba hacia abajo y viceversa), desajuste entre el fin estratégico de un área y las actividades que realiza, falta de coherencia entre el tipo de área (sustantiva o de apoyo) y la clase de actividades que ejecuta, así como duplicación de funciones. Con respecto al análisis de estructuras, las observaciones estuvieron encaminadas a hacer notar problemas relativos a un amplio tramo de control, saltos en los niveles jerárquicos, incongruencia en los niveles jerárquicos, tramos de control muy angostos, y, por último, deficiencia en la información proporcionada sobre roles funcionales y denominación de áreas.

En el primer dictamen realizado a la propuesta de estructura orgánico-funcional de la AIC se brindaron opciones para superar algunas de las áreas de oportunidad identificadas en el pre-dictamen y que se confirmaron en este documento. Para vencer las deficiencias funcionales, los analistas del CIDE propusieron documentar y definir las funciones que no se identifican en el marco normativo, analizando cuidadosamente la información a fin de evitar duplicidades y lagunas de información. En el eje temático de estructuras, las recomendaciones estuvieron dirigidas a definir tramos de control adecuados para las diferentes unidades administrativas, tomando en cuenta la naturaleza de sus actividades y su carga de trabajo. Para el caso específico de las áreas subordinadas se recomendó que los tramos de control se mantuvieran en el rango de dos a cinco. Finalmente, se sugirió que se ajustara el nivel jerárquico de las plazas a las funciones, de acuerdo con el tipo de tareas que sean propiedad del área (táctica, operativa, sustantiva o adjetiva).

Una vez realizadas las adecuaciones pertinentes, de acuerdo con lo sugerido en el primer pre-dictamen y en el dictamen, el enlace estratégico de la PGR proporcionó a los analistas del CIDE nuevos formatos base de las tres unidades que formarán la AIC. Con base en estos formatos, el equipo del CIDE realizó nuevas versiones de las CRI para las siete unidades que integrarán el cuerpo de la Agencia de Investigación. En la CIP se resumió la información relativa al número de plazas con las que cuenta actualmente cada una de las unidades administrativas y el aumento necesario para contar con la estructura deseable según las proyecciones realizadas. Por ejemplo, la PFM tiene 6,390 recursos disponibles y requiere 7,330 para la realización cabal de sus funciones. El CENAPI tiene una estructura de 410 plazas versus las 665 solicitadas para la estructura deseable. Como potencial parte del CENAPI, la Dirección General de Cuerpo Técnico de Control posee 355

recursos disponibles, mientras que requiere 558 para el cumplimiento óptimo de sus tareas. La Coordinación General de Servicios Periciales cuenta con 1,774 plazas y solicita 2,388. Finalmente, para las cuatro nuevas áreas adjetivas o de apoyo es precisa una estructura nueva de 724 plazas en total.

El pre-dictamen de la segunda entrega identificó muy pocas áreas de oportunidad. Es claro que las áreas hicieron un trabajo importante para atender las observaciones anteriores. En cuanto al análisis funcional, sólo se señaló que faltaba correspondencia entre las tareas de la Dirección General de Política y Coordinación Regional y la función estratégica del área a la que está adscrita. Una observación similar se hizo para la Dirección General de Inteligencia Aplicada en TIC. Con respecto al análisis de estructuras, si bien las observaciones también disminuyeron, se encontraron importantes áreas de oportunidad, como por ejemplo amplios y reducidos tramos de control en diferentes casos, infracciones al principio de jerarquía, incongruencia en los niveles jerárquicos (DGA como nivel jerárquico inferior a DG, no como apoyo), ausencia de roles funcionales definidos, y falta de información para realizar el estudio en puestos de mando inferiores a jefaturas de departamento.

El dictamen final reconoció el avance de las áreas en el eje temático de funciones y, en menor medida, en el eje de estructuras. No obstante, tanto en términos funcionales como de estructura, las unidades que conforman la AIC tienen retos por superar, por lo que se propusieron las siguientes acciones. En el ámbito funcional se sugirió que se redefinieran algunas funciones que no estaban claramente referidas en el marco normativo de la PGR y adecuar la redacción de éstas en algunas áreas (como la Dirección General de Inteligencia Aplicada en TIC). También se propuso que se validara la relación entre las actividades de algunas áreas en relación a las funciones de las unidades de nivel estratégico a las que están adscritas. La misma recomendación se elaboró en dirección opuesta, es decir, que se asegurara que las funciones de las áreas superiores se vieran reflejadas en las actividades de las direcciones a su cargo. En el análisis de estructuras las recomendaciones se mantuvieron en una línea similar al del primer dictamen. Se sugirió que se ajustara el tramo de control a los estándares establecidos por las buenas prácticas. O bien, en el caso de que reducir el tramo de control no fuera posible, se recomendó establecer mecanismos para evitar los riesgos que ello conlleva. Otro punto destacado fue la revisión de los casos en los que el principio jerárquico no se cumple para encontrar una justificación en los casos en los que así sea pertinente o

cambiar la situación cuando sea posible. Como último punto se propuso subsanar las deficiencias de información y documentación de algunas de las tareas y actividades que realizan ciertas áreas, con el fin de respaldar su existencia.

3.3 Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo

La Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA) tiene como función principal “regular, conducir y evaluar las acciones de los/las Agentes de Ministerio Público de la Federación [y de las Delegaciones Estatales], en el combate de los delitos del fuero federal”¹⁴. Actualmente, la SCRPPA está conformada por un sector central y 32 Delegaciones Estatales. El sector central está integrado, a su vez, por la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas (DGCAP), la Dirección General de Control de Procesos Penales Federales (DGCPPF), la Dirección General de Control de Juicios de Amparo (DGCJA), y la Coordinación de Supervisión y Control Regional (CSCR).

La labor de la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas es instituir las estrategias que permitan unificar principios de actuación de las/los Agentes del Ministerio Público de la Federación, en la integración de la averiguación previa y el ejercicio de la acción penal. La Dirección General de Control de Procesos Penales Federales posee la función de planear, programar, organizar y dirigir el trabajo de los agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito que conozcan de la materia penal en las Delegaciones de la Institución. La Dirección General de Control de Juicios de Amparo se encarga de determinar las acciones necesarias para lograr que la procuración de justicia federal en materia de amparo logre niveles óptimos de eficiencia. A la Coordinación de Supervisión y Control Regional le corresponde supervisar, evaluar, dar seguimiento y controlar las actividades sustantivas de la Delegaciones Estatales. Con respecto a las Delegaciones Estatales, su función es coadyuvar para que, en el espacio de su competencia, la procuración e impartición de justicia del orden federal sea más oportuna, eficaz y transparente.

A la primera reunión asistieron, por parte de la PGR, el Lic. Alejandro Chanes Ortiz, el Mtro. Israel Patrón Reyes, el Lic. Ramón Montaña Cuadra y

¹⁴ Manual de Organización de la PGR.

el Lic. Horacio Loza Hernández. Los integrantes del equipo del CIDE que acudieron a la reunión fueron: el Mtro. Ignacio Lozano Moheno, el Mtro. Daniel Álvarez Espinosa y la Lic. Julieta Razo Carrasco. En esta reunión se explicaron las etapas de la metodología para la elaboración del presente estudio y se definió la información requerida por los analistas del CIDE para empezar con la investigación. Es importante mencionar que como parte de la labor de reestructuración, SCRPPA cambia su denominación a Subprocuraduría de Control y Operación Territorial (SCOT). No obstante, en el reporte se mantiene como SCRPPA ya que la modificación no se ha hecho oficial.

De la información otorgada por el enlace de la PGR, se mapeó la estructura orgánica actual de la SCRPPA. Cada una de las unidades que conforman la SCRPPA tiene un solo puesto de mando superior. En lo que se refiere a las plazas de mando medio, la CSCR cuenta con 36 plazas, la DGCAP tiene 28, la DGCJA alberga 17 y la DGCPPF posee 26. En relación con los puestos operativos, la CSCR está compuesta por 34 plazas, la DGCAP por 79, la DGCJA por 105 y la DGCPPF por 61. Esta misma dirección tiene una plaza de categoría, mientras que la DGCJA cuenta con 40 plazas de este último tipo. En total, el sector central de esta subprocuraduría tiene 431 plazas. En cuanto a la estructura actual de cada delegación, no se contó con información suficiente para poder mapearla con la precisión adecuada.

La SCRPPA realizó dos propuestas de reestructuración, una para las delegaciones y otra para las coordinaciones regionales. Es importante aclarar, sin embargo, que al finalizar el estudio el área propuso cambios (aunque minúsculos) en el sector central. La propuesta para las delegaciones tiene como objetivo la estandarización de la estructura de éstas bajo una estrategia de unificación, de acuerdo con las características y necesidades de cada lugar. El modelo básico de Delegación consiste en tres Subdelegaciones de Procedimientos Penales (una para la transición al nuevo sistema penal acusatorio), un AMPF Auxiliar del Procurador y AMPF de Procedimientos Administrativos, un Secretario Técnico y una Subdelegación Administrativa con sus respectivas plazas de apoyo. El aumento en el número de Subdelegaciones de Procedimientos Penales dependerá de las necesidades específicas de cada comunidad. En la propuesta de reestructuración para las coordinaciones regionales, se planteó crear cinco de ellas (con el mismo nivel), además de la Coordinación de Supervisión y Operación Regional. Las coordinaciones propuestas son: Coordinación

Región Noroeste, Coordinación Región Noreste, Coordinación Región Occidente, Coordinación Región Centro y Coordinación Región Sureste. La propuesta de reestructuración del sector central tuvo como objetivo unificar la estructura del sector, buscando que el diseño de la organización fuera un espejo del de las coordinaciones regionales

El análisis de las tres propuestas siguió la misma metodología planteada para el resto de las unidades administrativas. Para definir la pertinencia de cada propuesta, se elaboraron CRI para cada unidad administrativa del sector central, para las coordinaciones regionales propuestas y para seis delegaciones (Durango, Yucatán, Oaxaca, Puebla y Tamaulipas, Estado de México y Distrito Federal). Con el fin de fortalecer el estudio para las delegaciones, se hizo una visita a Puebla y Durango. En estas visitas, se llevaron a cabo entrevistas para extraer información precisa sobre las particularidades en términos de estructura y funciones en cada delegación.

Como producto del análisis de cada una de las propuestas, el equipo del CIDE generó un pre-dictamen para cada propuesta, y uno específico para el caso de Durango por ser considerado un referente. Los resultados de los pre-dictámenes se describen a continuación. El análisis del sector central arrojó buenos resultados en el aspecto funcional, es decir, casi no se encontraron problemas de duplicidad de funciones o de falta de alineación de las mismas. No obstante, se identifican algunas deficiencias en la estructura: tramos de control amplios (por ejemplo el Coordinador Administrativo) y tramos de control reducidos (como el Director de Sistemas de Información). En algunos casos también se identificaron inconsistencias al principio de jerarquía. El grupo de analistas del CIDE elaboró un adendum en el que se proveyó la información sobre el análisis de la minúscula propuesta de reestructuración que propuso el área. En este documento se señalaron algunas áreas de oportunidad particularmente en la estructura prevista. Algunas de éstas son: amplios tramos de control, algunos mandos superiores o medios no tienen nivel inmediato inferior, existen algunas violaciones al principio de jerarquía, ciertos roles funcionales no están definidos.

Las áreas de oportunidad identificadas para la propuesta de las delegaciones en el eje temático de funciones, se centran en el hecho de que existen varias funciones en las delegaciones que no tienen función espejo con la Coordinación Regional. En cuanto a la estructura, debido que no se obtuvo suficiente información, no se reportaron hallazgos en cuanto al principio de tramo de control y de jerarquía. Los resultados del pre-dictamen

realizado para las coordinaciones regionales indican que algunas funciones de las coordinaciones regionales no tienen su contraparte en las DGA que la conforman. En este caso, tampoco se pudo evaluar si los principios de tramo de control y de jerarquía se cumplían pues la propuesta no proporcionó información desagregada sobre puestos. El pre-dictamen que se hizo para Durango arrojó pocos hallazgos debido a que no se contaba con la información suficiente para un estudio a profundidad como el que requieren las CRI. Algunos de los descubrimientos son alentadores, pues se encontró que en general no existe duplicidad de funciones y que existe congruencia en las mismas. No obstante, algunos roles funcionales no se encuentran vinculados con las funciones de la Delegación. El análisis de estructura fue muy pobre dado que se contó muy poca información, pero suficientes para identificar problemas con el principio de jerarquía.

Las recomendaciones asociadas a las áreas de oportunidad halladas en los pre-dictámenes se resumen a continuación. Se planteó determinar las funciones de las diversas plazas que no cuentan con un rol funcional definido. Precisar en las funciones la forma en la que las diversas áreas y direcciones se relacionan principalmente con las funciones de las Agencia de Investigación y con la Unidad de Profesionalización, Evaluación y Desarrollo Humano. Con respecto al eje temático estructuras y personal, se sugiere analizar los casos señalados referentes a tramos de control por arriba o por debajo del criterio señalado. En el caso que así lo amerite, proporcionar una justificación a tramos de control que no cumplen con los criterios establecidos por el equipo del CIDE. Por último, se recomienda definir el número de plazas necesarias para operar la estructura de las coordinaciones regionales y las células, de manera que permita una mayor claridad en el presupuesto necesario.

3.4 Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano

La Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano (UPEDEH) es una nueva unidad que se creará a partir de la absorción de direcciones generales, un instituto y un centro provenientes de distintas áreas de la PGR. La Unidad se conformará con la Dirección General de Formación Profesional (DGFP), la Dirección General del Servicio de Carrera (DGSC), el Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial (IFMPP), y el Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC). Actualmente, las áreas previamente mencionadas pertenecen a otras unidades

administrativas. Las tres primeras forman parte de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional, mientras que el Centro de Evaluación y Control de Confianza pertenece a la Oficialía Mayor.

La UPEDEH será una unidad administrativa especializada, con adscripción directa a la oficina del Procurador General de la República. La decisión de crear esta unidad se basa en la recomendación que realizó el CIDE, a partir del diagnóstico sobre el Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR. Dicho estudio advirtió sobre la necesidad de llevar a cabo una reorganización del esquema de gestión de los procesos del Servicio de Carrera y de los mecanismos internos de profesionalización del personal. El Servicio de Carrera (SPC), tal y como se encuentra actualmente, carece de una proyección clara, una estrategia de operación coherente y de una visión sobre la importancia del sentido humano de identidad y pertenencia del personal sustantivo de la institución. Como parte de la estrategia de reestructuración del Servicio de Carrera, el CIDE sugirió la creación de una oficina única responsable de la operación integral del SPC, con las facultades reglamentarias suficientes para administrar los procesos de reclutamiento, selección, formación, actualización, desarrollo profesional, evaluación de resultados, promoción e identidad, relacionados con el personal de carrera.¹⁵

Cada una de las áreas que conformarán la Unidad para la Profesionalización, la Especialización y Desarrollo Humano posee funciones particulares que en conjunto formularán la tarea principal del área. Actualmente, la Dirección General de Formación Profesional establece el programa rector de capacitación y profesionalización de los servidores públicos de la PGR. La Dirección General del Servicio de Carrera, por su parte, tiene como función principal la coordinación de las acciones para consolidar el Servicio Profesional de Carrera Ministerial. La labor principal del Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial es participar en la capacitación, actualización y adiestramiento del personal que integra el Servicio de Carrera y demás servidores de la PGR. Finalmente, el Centro de Evaluación y Control de Confianza se ocupa de aplicar, calificar y valorar los procesos de evaluación de control de confianza de competencias profesionales y del desempeño para la certificación de los servidores públicos de la PGR.

¹⁵Diagnóstico sobre el Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR.

En un primer acercamiento se reunieron los miembros del equipo del CIDE (el Mtro. Daniel Álvarez, el Mtro. Ignacio Lozano y la Mtra. Carmen Mendoza) con el Mtro. Héctor Arámbula (Jefe de la UPEDEH) para explicar la metodología del estudio. En esta reunión se acordó que el enlace de la UPEDEH entregaría información referente a la propuesta preliminar de integración de la UPEDEH. A partir de la información provista por el área se construyó el mapa de la estructura actual de las áreas que conforman la nueva unidad. La DGFP tiene una plantilla de 58 plazas autorizadas, de las cuales una es de mando superior, 29 de mando medio y 28 de nivel operativo. La DGSC cuenta con 129 puestos autorizados: uno de mando superior, 56 de mando medio, 50 operativos y 22 categorías. El IFMPP está conformado por 115 plazas autorizadas, que incluyen una de mando superior, 38 de mando medio, 75 operativas y una categoría. Las plazas autorizadas para el CECC, de acuerdo con el área de recursos humanos, son 302, de las que una es de mando superior, 107 de mando medio y 194 operativas.

El mapa de la estructura actual muestra el personal de cada área, ubica el código de cada puesto y su número de plaza. Para esta unidad, se desglosan los tres niveles de puestos, es decir, de director general hasta operativos, incluyendo categorías. La actual Dirección General de Formación Profesional (DGFP) está constituida por un director general, cuatro directores de áreas, diez subdirectores, siete jefes de departamento, 11 enlaces, y dos puestos de nivel operativo (no hay puestos de categoría). La Dirección General del Servicio de Carrera (DGSC), cuenta con un director general, un director general adjunto, tres directores de área, nueve subdirectores, 19 subdirectores homólogos, 22 jefes de departamento, un jefe de departamento homólogo, 27 enlaces, 19 operativos y 21 categorías. El Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial (IFMPP), está compuesto por dos directores de área, siete subdirectores, 16 jefes de departamento, 19 enlaces y 57 operativos. El Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC) está conformado por un director general, dos directores generales adjuntos, 18 directores de área, 44 subdirectores, 73 jefes de departamento, 190 enlaces, dos operativos de confianza y dos plazas de otros niveles.

Como se explicó con anterioridad, la estructura transitoria presenta una propuesta de estructura que se caracteriza por conservar los elementos actuales en una distribución que permite adoptar la nueva visión de cada unidad administrativa. Para el caso de la UPEDEH, se construyó, además de la opción deseable, una alternativa transitoria. Esta estructura es

básicamente idéntica a la deseable, con la salvedad de que se establecen salarios desiguales para puestos de responsabilidad y nivel similar. Esto se hizo con el objetivo de asegurar un ahorro presupuestal que permita la puesta en marcha de esta propuesta en el corto plazo. En la estructura deseable se propone un número total de 682 puestos, lo que corresponde a un presupuesto mensual de \$16'866,472.98. En su lugar, la propuesta transitoria requiere 635 puestos con un costo total de \$16'160,996.40 mensuales.

La propuesta de estructura orgánico-funcional de la UPEDEH establece que esta unidad se conforme por siete unidades administrativas, de las cuales seis (cuatro existentes y dos de nueva creación) se encontrarían adscritas a dicha unidad y una, el Consejo de Profesionalización, fungiría como órgano desconcentrado. Las direcciones generales que se anexan a la UPEDEH son: la Dirección General del Servicio de Carrera (DGSC); la Dirección General de Formación Profesional (DGFP); el Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial (IFMPP), y el Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC). Se crean dos unidades, la Oficina del Titular de la UPEDEH y la Dirección General de Prospectiva y Políticas de Desarrollo Profesional y Humano (DGPPDPH). Al no haber cambios en la Ley Orgánica de la PGR, durante la etapa transitoria, las unidades existentes conservan sus nombres actuales, el Consejo mantiene sus funciones originales y el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) permanece auxiliando en las tareas de profesionalización (ver organigrama situación actual).

En la etapa definitiva, la estructura de la UPEDEH experimenta algunas transformaciones tanto de forma como de fondo. En primera instancia, las cuatro unidades administrativas ya existentes reciben nuevos nombres, los cuales reflejan el cambio en su función estratégica. Adicional a la oficina directa del Titular de la UPEDEH, esta unidad se compondrá por el Centro de Control de Confianza (CCC); la Dirección General de Reclutamiento y Selección (DGRS); la Dirección General de Formación y Actualización Permanente (DGFAP); la Dirección General de Gestión del Rendimiento (DGGR), y la Dirección General de Prospectiva y Políticas de Desarrollo Profesional y Humano (DGPPDPH). Más aún, la etapa definitiva se caracteriza por contar con bases jurídicas sólidas en términos de procesos y funciones relacionados con el servicio de carrera. En particular, el Consejo se consolida a través de una estructura más focalizada que le da mayor

oportunidad en la toma de decisiones concernientes a la gestión y visión estratégica del servicio de carrera y profesionalización de la PGR.

La estructura definitiva o deseable de la UPEDEH se integrará por 682 plazas, con la siguiente distribución por niveles de mando: seis de mando superior, 269 de mando medio y 385 operativas. El total de puestos de la UPEDEH se distribuye por unidad de la forma que a continuación se presenta: la Oficina del titular se conformará por 73 plazas, el CCC por 197, la DGRS por 106, la DGFAP por 98, la DGGR por 157, la DGPPDPH por 51 (ver organigrama estructura deseable).

Para el caso de la UPEDEH se elaboraron Formatos Base para las siguientes áreas: la Oficina del Titular de la UPEDEH, la Dirección General de Formación y Actualización Permanente (DGFAP), la Dirección General de Gestión del Rendimiento (DGGR), el Centro de Control de Confianza (CCC), la Dirección General de Prospectiva y Políticas de Desarrollo Profesional y Humano (DGPPDPH), y la Dirección General de Reclutamiento y Selección (DGRS). En este punto, vale la pena aclarar que dado que los formatos se crearon a partir de las plazas propuestas para cada dirección general, en estos no se otorgó información sobre número de plaza y clave presupuestal. Por tal motivo, el énfasis en los formatos base se centró en los roles funcionales y en el nivel jerárquico. Esto con el doble objetivo de, por una parte, identificar exactamente quién le reporta a quién y, por otra, asegurar que los puestos que se están creando efectivamente sumen a la gran función de la unidad.

En el caso de las CRI, se elaboró una para toda la UPEDEH con el fin de identificar si las funciones que fueron dispuestas para esta unidad tienen, efectivamente, relación con alguna de las cuatro macro-funciones de la PGR. Asimismo, se elaboraron formatos de CRI para la Coordinación de Asesores de la Oficina del Titular, la Coordinación Administrativa de la misma oficina, la Coordinación Técnica de Gestión y Análisis de Información de la Oficina, el Centro del Control de Confianza, la Dirección General de Selección y Reclutamiento, la Dirección General de Formación y Actualización Permanente, la Dirección General de Gestión del Rendimiento, el Órgano Auxiliar de Instrucción, y la Dirección General de Prospectiva y Políticas de Desarrollo Profesional y Humano. Para cada una de las unidades recién mencionadas, el análisis de las CRI incluyó todos los rubros de ésta, es decir, tanto el eje temático de estructuras como el funcional.

Los formatos CIP se confeccionaron para la actual Dirección General de Formación Profesional, la ahora Dirección General del Servicio de Carrera, el Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial, el Centro de Evaluación y Control de Confianza, la Dirección General de Prospectiva y Políticas de Desarrollo Profesional y Humano, Oficina del Jefe de Unidad en su conjunto, y el Instituto Nacional de Ciencias Penales. A través de estas cédulas se congregó información de cada unidad sobre el número total de plazas por tipo de mando (superior, medio u operativos) y por tipo de plaza (vacantes, en litigio laboral, eventuales, sin definición presupuestal, de otra área en la estructura y de la estructura en otra área). Para el caso de la UPEDEH, la CIP también distinguió entre la información proporcionada por el área de recursos humanos y la provista por el área misma. Es importante precisar que se identificaron inconsistencias entre los dos tipos de información. Finalmente, la CIP anido datos sobre la estructura de recursos disponibles y los deseables, así como los índices de resultados del diagnóstico.

El pre-dictamen de la estructura organizacional de la Unidad de Profesionalización, Evaluación y Desarrollo Humano presentó, en términos generales, una gran solidez en lo que respecta al arreglo funcional de la UPEDEH, y reconoció recurrentes áreas de oportunidad en la estructura. En cuanto al análisis funcional, por ejemplo, la Coordinación de Asesores llamó la atención de los investigadores del CIDE puesto que tres de seis funciones no se reflejan en los roles funcionales del área. Asimismo, para el Órgano Auxiliar de Instrucción se hizo la precisión de que, ya que es parte de la DGGR, algunas de sus funciones están relacionadas con las de esta dirección general. En lo que concierne al análisis de estructuras, la Coordinación de Asesores, la Coordinación Administrativa, y la Coordinación Técnica de Gestión y Análisis de Información no obtuvieron observaciones. El resto de las unidades padecen un problema común: amplio tramo de control en su estructura. Esto quiere decir que, en gran parte de las áreas que conforman la UPEDEH, se encontraron casos en los que más de cinco puestos le reportan a un solo superior, lo que viola el principio de tramo de control.

Como se mencionó en la metodología, el análisis que sustenta el dictamen también está basado en la evaluación del arreglo funcional y de la estructura de cada área. En el caso particular del dictamen, la apreciación funcional parte de cuatro criterios (documentación, coherencia entre niveles, duplicidad y claridad en las funciones) y la de estructura se basa en otros

cuatro criterios (consistencia en los tramos de control, pertinencia de las áreas o puestos que reportan, presencia de saltos jerárquicos y deficiencia en la información). El dictamen de la UPEDEH, en consonancia con el pre-dictamen, identificó pocas inconsistencias en el eje temático de funciones, así como debilidades en los tramos de control.

La diferencia entre el pre-dictamen y el dictamen es, justamente, que el segundo emite recomendaciones para solventar las áreas de oportunidad identificadas en el primero y confirmadas en el segundo. Para superar las inconsistencias funcionales señaladas, el equipo del CIDE recomendó que se revisaran las funciones del área cuidando que tengan una adecuada correspondencia con las funciones de niveles estratégicos y sus roles. Los documentos que se propusieron para su revisión fueron: el mandato legal; los manuales administrativos; las macro-funciones, y el plan estratégico institucional. El producto esperado de esta acción recomendada es una definición de funciones alineadas correctamente.

Con respecto al eje temático de estructuras, se recomendaron dos acciones: 1) revisar los casos que presentan tramos de control amplio por la naturaleza de sus tareas, por la carga de trabajo que realizarán o por otra causa; 2) establecer mecanismos que permitan una supervisión y coordinación efectiva en los casos donde se justifique un tramo de control fuera de los criterios establecidos. Se sugirió que, para tal efecto, se revisaran el Plan estratégico de la PGR, documentos sobre diseño organizacional y estructura organizacional de la Unidad. Los productos esperados, derivados de la puesta en marcha de dichas recomendaciones, son: 1) documento con justificación formal y sustentada de las posiciones que, por su naturaleza, deberían tener tramos de control amplio; 2) documento o planes con la descripción de los mecanismos para limitar riesgos inherentes a un amplio tramo de control.

Consideraciones finales

El Estudio sobre Reestructura orgánico – funcional para la Procuraduría General de la República (PGR) es parte de un esfuerzo amplio para fortalecer y rediseñar el arreglo organizacional de la institución. Los resultados derivados del presente estudio buscan sentar las bases para la implementación de una estrategia de largo alcance que coadyuve a la consolidación de la función de procuración de justicia. A principios del año 2013, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) inició un proceso de asesoría con la PGR. En un primer momento, el CIDE emprendió un estudio para determinar la situación organizacional de la PGR. Posterior a ese estudio, se le confió la labor de acompañar a la PGR en su proceso de reestructuración orgánico-funcional. En este segundo proceso de trabajo, el papel del CIDE ha experimentado varios cambios que vale la pena recapitular.

En un primer momento, el equipo del CIDE era considerado como un cuerpo de expertos, cuya labor era básicamente establecer los parámetros bajo los cuales se llevaría a cabo la reestructuración. Así, durante el inicio del estudio sobre la reestructura de las cuatro áreas estratégicas de la PGR, había incertidumbre, tanto por parte de los enlaces estratégicos de la PGR, como por la del equipo del CIDE. Sin embargo, a lo largo del proyecto y durante las actividades que se llevaron a cabo, se fue adecuando el rol de CIDE a las condiciones reales de disponibilidad de información y sincronía con los enlaces de la PGR. Un aspecto digno de mencionar es el hecho de que el proceso de trabajo se fue convirtiendo en una dinámica de equipo, que facilitó la construcción de las propuestas de redefinición orgánico-funcional bajo la visión experta del CIDE y la experiencia en la operación de las áreas involucradas.

El tipo de relación que se requirió construir en este proyecto es muy particular, puesto que la metodología planteada demandaba que el trabajo de reestructura se hiciera en conjunto. Esto es, el papel del equipo del CIDE se centraba más en guiar y acompañar a las áreas en su propio proceso de reestructuración, que en dictar las pautas para la reestructuración. La implementación de la metodología permitió que el rol del CIDE evolucionara de actor experto a una suerte de certificador del proceso. El rol de certificador que adoptó el CIDE dotó de neutralidad y confianza al proceso. Tanto las autoridades de la PGR, como los enlaces estratégicos y operativos, están seguros de que el trabajo que se está haciendo implicará una mejora

para la institución. El papel del equipo CIDE en este escenario implica más bien avalar que las propuestas de reestructuración cumplan con los estándares estipulados en las buenas prácticas.

Un aprendizaje importante, derivado de esta experiencia, es la preponderancia de establecer, desde el inicio, una estrategia de gestión del cambio. En ejercicios que implican una alta participación de operadores tanto en la etapa del diseño como en la implementación, se requiere que al tiempo que se realiza el estudio correspondiente, se lleve a cabo un proceso de gestión del cambio que no termina cuando finaliza la etapa de diseño. De hecho, ese proceso de cambio ya empezó si bien de manera un tanto involuntaria, en la medida que los participantes de la PGR se han ido involucrando y adoptando la idea misma de la reestructura. Desde luego, estamos en los albores de mudanzas que modificarán el proceder de la institución en su conjunto. En ese sentido, administrar el cambio significa acompañar a los que están experimentando las modificaciones para comprender de la manera más correcta el rumbo de la institución y el papel que cada persona juega para el cumplimiento de los objetivos de la Procuraduría General de la República.

Referencias documentales

Acuerdo de la Procuradora General de la República, por el que se Crea la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en la Procuraduría General de la República. Acuerdo A/068/12.

Diagnóstico sobre el Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR. CIDE.

Diagnóstico sobre la Estructura Organizacional de la Procuraduría General de la República. Propuesta de Mejora para la Elaboración del Plan Estratégico Organizacional. CIDE.

Koenig Jr. et al (1976). Determinants of coordination modes within organizations. *American Sociology Review*, 41 (2), p. 322-338.

Lunenburg, Fred C. (2012). Organizational Structure: Mintzberg's Framework. *International Journal of Scholarly, Academic, Intellectual Diversity*, 14 (1).

Manual de Organización de la Procuraduría General de la República.

Meyer, John W. y Brian Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2), p. 340-363.

Mintzberg (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design, *Management Science*, 26 (3) p. 322-341.

Plan Estratégico de la Procuraduría General de la República 2013.