



Aplicación del proceso administrativo en la Administración Pública Federal de México

Jaime Torres Fragoso*

Recibido: 26 de junio de 2019

Aceptado: 06 de agosto de 2019

Resumen

A partir de la concepción del gobierno como una compleja red de organizaciones, el presente artículo analiza la aplicación de las fases del proceso administrativo en la Administración Pública Federal mexicana. A través del análisis de las etapas de este proceso: planeación, organización, dirección y control, se constata que la administración pública, brazo ejecutor del gobierno, además de integrar dependencias, entidades y marcos jurídicos, es ante todo, un aparato dinámico que debe proveer programas, bienes y servicios de calidad a la ciudadanía.

Palabras clave

Gobierno, Administración Pública Federal, Proceso administrativo.

Abstract

From the conception of government as a complex network of organizations, this article analyzes the application of the phases of the administrative process in the Mexican Federal Public administration. Through the analysis of the stages of this process: planning, organization, direction and control, it is noted that the public administration, the executing arm of the government, besides integrating dependencies, entities and legal frameworks, is first and foremost a dynamic apparatus that must provide quality programs, goods and services to citizens.

Keywords

Government, Federal Public Administration, Administrative process.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Administración Pública por el CIDE. Se desempeña como Jefe de Carrera y profesor investigador del Programa de Licenciatura en Administración Pública de la Universidad del Istmo, Campus Ixtepec, Oaxaca. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores con el nivel 1. Correo electrónico: <jtorresfragoso@msn.com >.

1. Introducción

Como lo han comentado con acierto varios autores, la administración pública, entendida como el conjunto de órganos que en diferentes ramos ejercen la función administrativa del gobierno (Burgoa, 1998), es decir, la gestión o servicio de intereses y bienes públicos (Serra, 1998), se vincula en su quehacer con varias otras ciencias, particularmente con la Ciencia Política, la Economía, el Derecho y la Administración (Sánchez, 2001). De esta última recibe una influencia muy importante ya que la gestión pública, al final del día, es un aparato eminentemente administrativo. Lo anterior se refleja tanto en sus operaciones y procesos internos como, fundamentalmente, en su relación con la sociedad, al proveerle trámites y servicios de diferente naturaleza, que es la forma en que se materializan las políticas públicas que soportan la misión de las diversas organizaciones que la conforman.

Con base en lo anterior, el objetivo central de esta investigación es estudiar la relación entre la Administración Pública Federal de México, concebida como un conjunto dinámico de organizaciones, y la ciencia de la Administración a través del análisis de las fases que constituyen el proceso administrativo, el cual representa el aspecto vertebral de esta última disciplina. Para alcanzar tal propósito, en el apartado inicial se explican el concepto de administración, sus elementos constitutivos, las fases que conforman su ciclo o proceso, así como los elementos sustantivos de éstas.

En un segundo momento se aborda la estrecha relación establecida entre la administración y la organización, entendida como un conjunto de personas que, con una serie de recursos, persiguen fines en común; como se explicará, no puede existir la administración sin la organización y viceversa. De manera complementaria se presenta la definición de organización y los elementos centrales que la conforman. En el mismo orden de ideas, a continuación se desarrolla el apartado que propone entender al gobierno como una dinámica red de organizaciones con diferentes grados de articulación y con objetivos, recursos y contextos específicos.

Finalmente se desarrolla el capítulo central de este trabajo, donde se explica, por medio de la revisión de algunos programas y leyes en la materia, la aplicación del proceso administrativo en las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal de México. Para tal propósito, cada fase de este proceso: la planeación, la organización, la dirección y el control conforma un subcapítulo. De este recorrido se infiere que el gobierno no es una mera abstracción ni conforma tampoco un monolito, por el contrario, es una entidad dinámica que de manera permanente y consistente debe ofrecer obras públicas, bienes, servicios y programas a una ciudadanía cada vez más expectante. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo.

2. La administración y el proceso administrativo

Como bien lo indican Jones y George (2006) la administración constituye la planeación, organización, dirección y control (ver Tabla 1) de los recursos con que cuenta una organización, incluyendo el personal, para alcanzar con eficacia y eficiencia sus metas. Para Kast y Rosenzweig (2004), la administración es una actividad intelectual desarrollada por el personal al interior de una organización, lo que supone la coordinación de recursos de diversa naturaleza para alcanzar los objetivos fijados. Añaden que, como concepto abstracto, forzosamente requiere complementarse con la acción y el dinamismo que implica la práctica del proceso administrativo.

Las definiciones anteriores guardan correspondencia con la planteada por Koontz, Weihrich y Cannice (2008), para quienes la administración representa la acción de asegurar un ambiente de trabajo donde las personas, incorporadas a grupos de trabajo, cumplen metas particulares de forma eficiente. Para reforzar este razonamiento agregan cinco ideas adicionales: 1. Los administradores realizan las funciones gerenciales de planear, organizar, integrar personal, dirigir y controlar; 2. La administración se aplica a cualquier clase de organización; 3. Lo anterior aplica a los gerentes de todos los niveles jerárquicos; 4. Una meta común en todos los gerentes es crear un superávit y 5. La administración también se encarga de la productividad, lo que requiere de la efectividad y eficiencia de las actividades.

Tabla 1. Funciones de la administración

No.	Función	Descripción
1	Planear	Seleccionar misión, objetivos y metas, así como las acciones y estrategias para alcanzarlos, lo cual requiere de una constante toma de decisiones.
2	Organizar	Estructurar las relaciones laborales para que los recursos humanos de la organización colaboren en la consecución de las metas planteadas.
3	Dirigir	Influenciar y facultar a los integrantes de la organización para que coadyuven en el logro de los objetivos institucionales, departamentales, grupales e individuales.
4	Controlar	Evaluar y corregir el desempeño individual y organizacional para asegurar que éste se apegue a las directrices trazadas en la función de planeación.

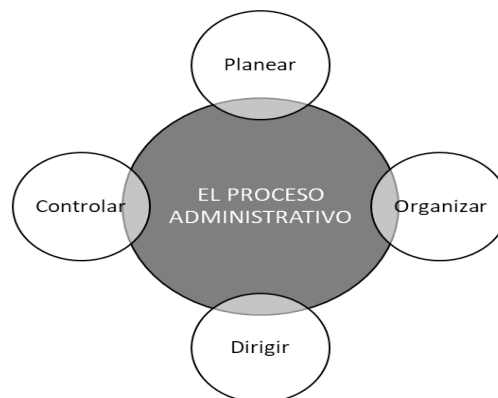
Fuente: Sintetizado de Koontz et al. (2008) y Jones y George (2006).

Otros investigadores identifican cuatro elementos constitutivos de la administración: 1. Dirección hacia objetivos, 2. Por medio de las personas, 3. Mediante el empleo de técnicas y 4. En el marco de una organización. Para estos autores la administración aglutina los siguientes elementos:

- Coordinar los recursos humanos, materiales y financieros para el logro efectivo y eficiente de los objetivos organizacionales.
- Relacionar a la organización con su ambiente externo y responder a las necesidades de la sociedad.
- Desarrollar un clima organizacional en el que el individuo pueda alcanzar sus fines individuales y colectivos,
- Desempeñar ciertas funciones específicas como determinar objetivos, planear, asignar recursos, organizar, instrumentar y controlar.
- Desempeñar varios roles interpersonales, de información y de decisión (Kast y Rosenzweig, 2004:6).

Como se ha apreciado en los párrafos precedentes, existe consenso entre los teóricos de la administración respecto a que, para ordenar el estudio y los conocimientos emanados de la ciencia de la administración, se requiere dividirla en cuatro funciones gerenciales esenciales señaladas antes: planear, organizar, dirigir y controlar, las cuales, al aplicarse de manera conjunta y tal como se indica en la Figura 1, conforman el proceso administrativo. La planeación es una función que emplean los directivos para definir la misión, objetivos y metas de la organización, además de los cursos de acción más favorables.

Figura 1. El proceso administrativo



Fuente: Elaboración propia

De manera sintética, las tres etapas del proceso de planeación son: 1. Establecer qué metas buscará la organización, 2. Disponer qué cursos de acción se implementarán para alcanzarlas y 3. Distribuir los recursos de la organización requeridos para conseguir dichas metas. A la organización, como fase del proceso administrativo, le corresponde agrupar a los integrantes de la organización (aquí vista como un grupo de personas y recursos con un objetivo determinado) en áreas o departamentos, de acuerdo con las actividades que ejecuten. Esta función también es responsable de especificar las líneas de mando y responsabilidad entre personas y grupos, cuyo producto es, precisamente, la estructura organizacional.

La función de dirección implica que la gerencia, además de definir una visión clara, que deben hacer propia los recursos humanos de la organización, debe motivarlos y facultarlos por medio del ejercicio del liderazgo, de tal forma que además de que asimilen el rol que representan en el logro de las metas, tengan un desempeño adecuado. Finalmente, el control consiste en valorar en qué medida la organización logra sus objetivos y promover acciones para mantener o mejorar el desempeño (Jones y George, 2006).

3. La administración y la organización

Administración y organización son conceptos que están profundamente ligados. Dado que uno de los rasgos de las sociedades contemporáneas es la presencia de un sinnúmero de organizaciones de diversa naturaleza y tamaño, es imposible referirnos a la administración si no es en el marco de una organización. Al mismo tiempo, todas las organizaciones, sean empresas privadas, extranjeras o nacionales, enfocadas a los servicios o a los productos, pequeñas o grandes, o sean públicas, como una empresa paraestatal o un gobierno municipal, requieren de una adecuada administración para funcionar de manera eficaz.

Con base en lo anterior y tal como lo indican Kast y Rosenzweig (2004), las organizaciones se componen de: 1. Arreglos orientados a una meta, es decir, personas con una misión o propósito, 2. Sistemas psicosociales, lo que se representa por individuos que trabajan e interactúan en grupos, 3. Sistemas tecnológicos, desplegados por personas que emplean conocimientos y técnicas, y 4. Una integración de actividades estructuradas, lo que significa que los recursos humanos trabajan juntos en relaciones articuladas en una estructura organizacional.

Por consiguiente, se puede afirmar que las organizaciones “son grupos de personas que colaboran y coordinan sus actividades para alcanzar una amplia variedad de metas, es decir, los resultados establecidos con antelación” (Jones y George, 2006:5). Uno de los autores más

influyen en la teoría de la organización ofrece una definición más amplia y que condensa las ideas anteriores, al indicar que:

Una organización es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general en un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad (Hall, 1996:33).

4. El gobierno como red de organizaciones

De manera similar a lo planteado por los autores antes citados, Arellano, Cabrero y Del Castillo (2000) indican que el gobierno se puede entender como un conjunto de organizaciones que en teoría deberían estar integradas, formando parte de una compleja red que, entre otros aspectos, pretende tener cierta homogeneidad en su desempeño, discurso y resultados. Para estos investigadores, las evidentes discrepancias entre lo planeado respecto a lo realizado y conseguido al interior de los organismos gubernamentales, obedecen en buena medida a que éstos suelen ser pensados como simples instrumentos, donde los actores políticos y burocráticos intentan aplicar sus programas y políticas, esperando respuesta automática. Para erradicar esta idea instrumental de las organizaciones públicas, proponen desarrollar tres ejes de análisis estratégico con relación a sus características:

1. La transformación del concepto de gobierno monolito al de gobierno como estructuras organizacionales diferenciadas en sociedades complejas y plurales.
2. La dualidad de las organizaciones gubernamentales.
3. El gobierno como red de organizaciones (Arellano, Cabrero y Del Castillo 2000:8).

El resultado del estudio de los ejes planteados arriba conduce por una parte a reconocer al gobierno y, particularmente, a su brazo ejecutor, la administración pública, como un amplio conjunto de organizaciones de diferente naturaleza, operando en campos tan variados como la educación, la salud, la seguridad pública o el medio ambiente, ya sea a nivel federal, estatal o municipal, en sociedades cada vez más demandantes. Como lo señala Tamayo (1997), los gobiernos son un conjunto de organizaciones (ministerios, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etc.) que combinan recursos (humanos, financieros y tecnológicos, entre otros) y los transforman en políticas y en programas públicos para darle respuesta a las problemáticas ciudadanas.

La dualidad de las organizaciones públicas se refiere a que, por una parte, tanto su creación como sus objetivos son formal y legalmente predeterminados y, al mismo tiempo, una vez constituidas adquieren vida propia, desarrollan capacidades y ejecutan acciones para su sobrevivencia, como lo haría cualquier otra organización. Además, si bien, como ya se apuntó, el gobierno no es un monolito, tampoco es un espacio desarticulado de agentes e instituciones. Desde el momento en que son creadas, las organizaciones gubernamentales se insertan a una estructura conformada por otras tantas, con las cuales tienen relación.

5. El proceso administrativo en la Administración Pública Federal

De manera análoga a lo que ocurre con cualquier otro tipo de organizaciones, fundamentalmente las empresariales, es muy importante, por las razones expuestas antes, que aquellas que conforman el gobierno apliquen también, de manera adecuada, las fases que integran el proceso administrativo.

5.1 La planeación

Sin duda alguna, el instrumento rector en lo correspondiente a las actividades de planeación desde el gobierno lo constituye el Plan Nacional de Desarrollo (PND). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que habrá un PND al que se sujetarán de manera obligatoria las organizaciones y programas de la Administración Pública Federal (APF). En el artículo 25 se indica que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional bajo condiciones de sustentabilidad, además de procurar la estabilidad de las finanzas públicas para generar los elementos requeridos para generar crecimiento económico y empleo.

Asimismo, mandata que el PND, además de los planes estatales y municipales, deberán respetar el principio subyacente en el párrafo anterior, y que los sectores público, social y privado coadyuvarán al desarrollo económico nacional. En tal sentido, el artículo 3 de la Ley de Planeación señala que la planeación nacional de desarrollo se entiende como la ordenación racional de acciones coordinadas por el Ejecutivo Federal en materia económica, social, política, cultural, medio ambiental, etc., con la finalidad de incidir en la transformación del país.

Así, a través de la planeación se establecerán objetivos, metas, estrategias y prioridades, además de que se determinarán recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y mecanismos de coordinación. Para tal efecto, el artículo 5 de dicha ley indica que el Ejecutivo Federal ela-

borará el PND y lo remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión) para que ésta lo apruebe (en un plazo de dos meses) y, eventualmente, genere las observaciones requeridas. Las diversas organizaciones de la APF constituirán el sistema nacional de planeación democrática, por medio de las unidades administrativas cuyas funciones consideren las de planeación.

Como se señala en el artículo 14 de la misma ley, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la responsable de coordinar las actividades del PND, de elaborar y someter a consideración del presidente de la república, considerando las propuestas de los diversos órganos de la APF, el proyecto de PND, así como de definir los criterios que deberán seguir dichas organizaciones para la elaboración de los programas derivados del PND bajo su responsabilidad. Mientras que a los organismos de la APF les corresponde intervenir en la elaboración del PND en los asuntos que les competen, así como elaborar los programas sectoriales, considerando las propuestas de las entidades del sector que coordinen.

Tal como se menciona en el artículo 21 Ter., el PND deberá contener al menos: 1. Un diagnóstico general respecto a los temas prioritarios para impulsar el desarrollo nacional; 2. Los ejes generales que agrupen los temas prioritarios (ver Tabla 2); 3. Los objetivos específicos para atender los temas prioritarios; 4. Las estrategias para alcanzar los objetivos específicos; 5. Los indicadores de desempeño y sus metas; y 6. Elementos establecidos en las normas jurídicas vigentes.

Tabla 2. Temas prioritarios en el PND

Instrumento	Temas prioritarios o ejes ¹
PND 2013- 2018	1. Seguridad pública: "México en Paz" 2. Política social: "México incluyente" 3. Educación: "México con educación de calidad" 4. Economía: "México próspero" 5. Política exterior: "México con responsabilidad global" Estrategias transversales: a. Democratizar la productividad, b. Gobierno cercano y moderno. C. Perspectiva de género
PND 2019-2024	1. Política y gobierno 2. Política social 3. Economía

Fuente: Gobierno de México (2013a, 2019a)

¹ Es oportuno indicar que ninguno de los instrumentos revisados se apega totalmente, en su hechura, a lo establecido en la Ley de Planeación. Así, en el PND 2013-2018, a pesar de que se ofrece un diagnóstico procedente al igual que un plan de acción con cierta articulación, es evidente la confusión entre objetivos, estrategias y metas. Por su parte, el PND 2019-2024 carece de un diagnóstico acertado (es evidente la ausencia de cifras e indicadores) y de una adecuada estructura de líneas de acción.

Otro instrumento fundamental de planeación para el gobierno mexicano, específicamente para el manejo de las finanzas públicas, lo constituyen la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. En tal sentido, el artículo 74 de la CPEUM especifica que el Ejecutivo Federal, a más tardar el día 8 de septiembre, enviará la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados, quien deberá aprobar el presupuesto antes del 15 de noviembre. Mientras que el artículo 7 de la Ley de Planeación estipula que al enviar a dicha Cámara los planes señalados respecto a los ingresos y egresos del año entrante, el presidente de la república, además de informar sobre su contenido general, deberá indicar su vinculación con el PND y sus diversos programas.

En el mismo orden de ideas, el artículo 16 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), puntualiza que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se estructurarán con base en objetivos medibles de política económica, complementados con indicadores de desempeño, mismos que, en el caso de la APF, deberán guardar congruencia con el PND y los programas sectoriales de él derivados (la Tabla 3 presenta los planes manejados por la anterior administración federal). Deberán integrar al menos los siguientes elementos: 1. Líneas generales de política económica; 2. Los objetivos anuales, estrategias y metas; 3. Las proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público; 4. Los resultados de las finanzas públicas; 5. La meta anual de los requerimientos financieros del sector público; y 6. El límite máximo de gasto corriente para el ejercicio fiscal.

Tabla 3. Programas Sectoriales 2013-2018

Organización	Programa sectorial
Secretaría de Gobernación	Programa Sectorial de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores	Programa Sectorial de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional	Programa Sectorial de Defensa Nacional
Secretaría de Marina	Programa Sectorial de Marina
Secretaría de Desarrollo Social	Programa Sectorial de Desarrollo Social
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Energía	Programa Sectorial de Energía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Educación Pública	Programa Sectorial de Educación
Secretaría de Salud	Programa Sectorial de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Secretaría de Turismo	Programa Sectorial de Turismo

Fuente: Gobierno de México (2013b).

5.2 La Organización

En el artículo 90 de la CPEUM se indica que la APF será centralizada y paraestatal de acuerdo con la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, agregando que “tal disposición distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado...”, es decir, en tal instrumento jurídico se describe la organización de la APF, brazo ejecutor del gobierno. En tal sentido, el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) indica que la administración pública centralizada se integra con la Oficina de la Presidencia de la República y las siguientes dependencias: las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

Mientras que la administración pública paraestatal se conforma con las siguientes entidades: organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, además de los fideicomisos (ver Tabla 4). Como se expresa en el artículo 8 de la misma ley y con la finalidad de ejecutar sus tareas y evaluar las políticas públicas, el presidente de la república dispondrá del soporte directo de la Oficina de la Presidencia de la República. Lo anterior con independencia de las atribuciones de las dependencias y entidades de la APF, quienes desarrollarán sus actividades de acuerdo con las políticas que, para el logro de los objetivos de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Tabla 4. Organizaciones de la APF

Tipo	Organizaciones
Administración pública centralizada	Oficina de la Presidencia de la República y Dependencias: Secretarías de Estado, Consejería Jurídica y Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.
Administración pública paraestatal	Entidades: Organismos descentralizados. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas. Fideicomisos

Fuente: Artículos 1-3 de la LOAPF.

En el artículo 10 de la LOAPF se asienta que las Secretarías de Estado (ver listado actual en Tabla 5) tendrán el mismo rango, sin embargo, la Secretaría de Gobernación será el ente coordinador de la APF para cumplir las instrucciones del presidente de la república. Cada Secretaría, de acuerdo al ámbito de su competencia, elaborará los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente, los cuales deberán llevar la firma del Secretario de Estado correspondiente y, en el caso que hagan referencia a temas de la competencia de dos o más Secretarías, llevarán la rúbrica de sus respectivos titulares (artículos 12 y 13 de la LOAPF).

Tabla 5. Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo Federal 2019-2024

No.	Organización
1	Secretaría de Gobernación
2	Secretaría de Relaciones Exteriores
3	Secretaría de la Defensa Nacional
4	Secretaría de Marina
5	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
6	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
7	Secretaría de Bienestar
8	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
9	Secretaría de Energía
10	Secretaría de Economía
11	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
12	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
13	Secretaría de la Función Pública
14	Secretaría de Educación Pública
15	Secretaría de Salud
16	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
17	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
18	Secretaría de Cultura
19	Secretaría de Turismo
20	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Fuente: Artículo 26 de la LOAPFI

Como lo refiere el artículo 14 del mismo instrumento jurídico, cada Secretario de Estado, para la atención de los asuntos de su competencia, se auxiliará de los siguientes servidores públicos: Subsecretarios, Titular de la Unidad de Administración y Finanzas, Jefes de Unidad, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento y los demás cargos establecidos en el reglamento interior respectivo. Asimismo, las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, y de Hacienda y Crédito Público, dispondrán de una Oficialía Mayor para el despacho de los servicios de apoyo administrativo. Asimismo, las Secretarías de Estado podrán disponer de órganos administrativos desconcentrados, jerárquicamente subordinados a ellas, para una más eficaz atención de los asuntos bajo su responsabilidad.

Por otra parte, si la ocasión lo amerita en cuanto a la prestación de servicios o trámites y para el cumplimiento de los programas a su cargo, las dependencias y entidades de la APF podrán contar con oficinas de representación en los estados del país o en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa. Independientemente de lo anterior y como se marca en el artículo 17 Ter., el Poder Ejecutivo Federal contará en las entidades federativas con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, adscritas a

la Secretaría de Bienestar, responsables de coordinar la gestión de planes y programas para el desarrollo integral.

Otro aspecto muy relevante para la fase de organización interna es lo contenido en el artículo 19 de la misma LOAPF: el titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización y de procedimientos requeridos para su operación, mismos que deberán de mantenerse actualizados. Tales documentos deberán indicar la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, además de los sistemas de coordinación y los procedimientos administrativos que se determinen. Por otro lado, para una mejor atención de los asuntos relevantes, el presidente podrá crear comisiones intersecretariales, consultivas y presidenciales a través de decretos.

5.3 La Dirección

Como antes se explicó, la dirección consiste en influenciar y facultar a los miembros de una organización con la intención de que colaboren en la consecución de las metas de la institución, de un área en específico, o a nivel individual, alcanzando las técnicas de liderazgo, cultura organizacional y gestión de equipos de trabajo, una importancia sustantiva en esta tarea (Koontz et al., 2008). En tal sentido, en la APF mexicana desde hace varios años se vienen implementando acciones, con resultados mixtos, para promover la eficiencia en el sector público y generar una cultura de calidad y de combate a la corrupción, tanto en sus procesos internos, como en los trámites y servicios que ofrece al público.

Uno de los primeros programas, en la actual era, para modernizar la gestión pública federal fue el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989-1994, coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora Función Pública). Entre sus objetivos figuraban consolidar una cultura administrativa que propiciara la eficiencia y la productividad en la gestión de las organizaciones gubernamentales, promover el incremento de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos, y apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate de la corrupción. Mientras que sus líneas de acción incluían la desregulación administrativa, la agilización de trámites y la modernización integral de los sistemas de atención al público (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1993).

En la administración 1994-2000, el documento referencial es el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, dirigido por la Secretaría de Contraloría y

Desarrollo Administrativo (SECODAM, antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación) y el cual representó el eje del PND del mismo periodo. Fue impulsado debido a que la APF no respondía de manera satisfactoria a las demandas ciudadanas. Los ejes del PROMAP fueron: participación y atención ciudadana, descentralización y/o desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y ética del servidor público. El primero contenía entre sus líneas de acción mecanismos para mejorar la atención al público, y la promoción de una cultura de calidad y el mejoramiento continuo, mientras que el último incluía un sistema integral de desarrollo de recursos humanos y el fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servidor público (Diario Oficial de la Federación, 23/mayo/1996).

En la administración 2000-2006 se ejecutaron tres estrategias sustantivas: 1. El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, coordinado por la SECODAM; 2. El Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental, a cargo de la extinta Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República; y 3. La Agenda de Buen Gobierno (ver Tabla 6), que integraba el conjunto de las acciones tendientes a mejorar la administración pública (Sánchez, 2009).

Tabla 6. Principios de la Agenda de Buen Gobierno

No.	Descripción
1	Gobierno honesto y transparente
2	Gobierno profesional
3	Gobierno de calidad
4	Gobierno digital
5	Gobierno con mejora regulatoria
6	Gobierno que cueste menos

Fuente: Sánchez, 2009

Por otra parte, el servicio profesional de carrera (SPC), a pesar de las críticas en su operación (Méndez, 2008; Martínez, 2009; Torres, 2011) y de que se relaciona con todas las etapas del proceso administrativo, es muy relevante por lo que representa para la dirección, en términos de la construcción, a partir del talento humano, de un servicio público más profesional y sustentado en una cultura de servicio. Otro aspecto que destaca del programa es que su diseño inició desde la administración presidencial de 1994-2000, implementándose en la 2000-2006, continuando su actividad en los periodos 2006-2012 y 2012-2018, y con vigencia, al menos al arranque, en lo que va de la nueva administración 2018-2023. Tal como es citado en el trabajo de Sánchez (2017:21) un conjunto de distorsiones impulsaron la creación del SPC:

- Falta de confianza ciudadana hacia los servidores públicos.
- Falta de continuidad de las políticas públicas.
- Trastornos en los cambios de administración.
- Pérdida de servidores públicos experimentados.
- Discrecionalidad en la designación de los servidores públicos.
- Demanda de la ciudadanía de contar con servidores públicos capaces, eficientes y profesionales que puedan entregar servicios de calidad a la sociedad.
- Compadrazgo, corrupción, discrecionalidad y arribismo como factores que determinaban el ingreso y la permanencia de los servidores públicos.

Tal como se explica en el trabajo de Fócil (2003), siete son los subsistemas que conforman el SPC: 1. Planeación de recursos humanos, 2. Ingreso, 3. Desarrollo profesional, 4. Capacitación y certificación de capacidades, 5. Evaluación del desempeño, 6. Separación y 7. Control y evaluación. Como antes se apuntó, todas las fases del ciclo administrativo se vinculan con alguno de estos subsistemas, no obstante, destaca la etapa de dirección, no sólo por relacionarse con los subsistemas 2, 3 y 4 del SPC, sino, fundamentalmente, por representar el vehículo que permita construir una nueva cultura en el sector público apegada a criterios como la eficacia, la eficiencia, la ética profesional y la calidad.

En la actual administración (2018-2024), es indudable que un programa central en materia de dirección lo constituye el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), sobre el cual se viene trabajando desde la pasada administración. De hecho, las reformas constitucionales para prevenir y erradicar la corrupción se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, mientras que las leyes secundarias, que son las que brindan sustento al SNA, fueron publicadas el 18 de julio de 2016.² El SNA representa la política pública que coordina a los

² En materia de combate a la corrupción, fueron reformados 14 artículos constitucionales (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122). Mientras que las Leyes secundarias del SNA aprobadas por el Congreso son la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (nueva), la Ley General de Responsabilidades Administrativas (nueva), la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (nueva), la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (nueva), la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (reformada), el Código Penal Federal (reformado) y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reformada) (Gobierno de México, 2019b).

órganos de la federación, estados y municipios para que prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción (Gobierno de México, 2019b).

De acuerdo al artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, los principios rectores que deben imperar en el servicio público son la legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito, es decir, se continúan los esfuerzos por modular una nueva cultura en el sector público mexicano apegada a valores y prácticas de clase mundial. Tal como se indica en el artículo 7 de la misma ordenanza, el SNA lo conforman el comité coordinador, el comité de participación ciudadana, el comité rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los sistemas locales.

A su vez, el comité coordinador (responsable de definir la política nacional en la materia) del SNA se integra por un representante del comité de participación ciudadana, el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada del Combate a la Corrupción, el Secretario de la Función Pública, el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y un representante del Consejo de la Judicatura Federal.

Algo muy significativo de esta ley es que el representante del comité de participación ciudadana (integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio en temas de transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción) presidirá el comité coordinador del SNA. Lo anterior significa que, en atención a las nuevas ideas de gobernanza política y gobierno abierto (Uvalle y García, 2018), un representante de la sociedad civil estará a la cabeza del SNA, lo que implica, entre otras cosas, solidificar los mecanismos de diálogo y colaboración entre gobierno y ciudadanía.³

Como se ha mostrado en este sub-apartado, en las últimas administraciones federales se han ejecutado una serie de iniciativas tendientes a lograr una mejor dirección en el gobierno mexicano. En ellas es claro el afán de incidir en la gestión de recursos humanos, tanto en los que se ubican en el nivel directivo, como en el de apoyo. En el primero para que a través de técnicas de liderazgo se desplieguen programas tendientes a impulsar una gestión pública más profesional y más honesta. En el caso del segundo, con la pretensión de facultar y motivar

³ Con mucha precisión, Peters (2004) ha indicado que un Estado facilitador, el fin de la idea de una administración pública auto-suficiente (que fomenta el involucramiento de actores no gubernamentales en la gestión de los asuntos públicos), la capacitación y empoderamiento de los empleados del gobierno, así como una rendición de cuentas basada en el desempeño y producto de la colaboración de diversos actores, figuran entre los rasgos del modelo de gobernanza.

al personal operativo al interior de los organismos públicos, de tal forma que esté en condiciones de forjar una nueva cultura de servicio y responsabilidad que coadyuve en el logro de los objetivos gubernamentales.

5.4 El Control

Cejudo y González (2011) plantean que el Estado en México ha dado pasos sólidos en el diseño e implementación de un sistema de evaluación de alto perfil y que desde la Constitución hasta los programas operativos anuales, se dispone de un marco legal cuya pretensión es que la evaluación se convierta en un elemento fundamental en su actividad administrativa. A pesar de que advierten que en esta materia persisten grandes retos en cuanto al diseño de las evaluaciones, la calidad de los resultados, el empleo de ellas en la operación de los programas y en las decisiones en materia de presupuesto, agregan que las evaluaciones se pueden orientar hacia la mejora y sus recomendaciones, cuando son ejecutadas, tienen grandes posibilidades de mejorar el desempeño de los programas.

El propio Cejudo (2011) añade que en poco tiempo, el país ha desarrollado en el ámbito federal un sofisticado entramado de normas y de prácticas respecto a la evaluación de programas y políticas públicas. Ha existido en tal sentido una transición en la materia, pasando de una práctica exitosa, pero aislada, como la evaluación del programa Progres-Oportunidades⁴, a una práctica común en los programas federales. Como ejemplos del entramado de instrumentos y avances, agrega el mismo autor, figuran las ordenanzas en cuanto al monitoreo y evaluación de la Ley General de Desarrollo Social de 2004, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), la citada LFPRH de 2006 y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).⁵

Como toda organización formal, hoy en día la APF, además de los ya nombrados, tiene varios mecanismos de control, externos e internos, que le permiten, además de completar el proceso administrativo, generar información valiosa que se traduce en acciones concretas para apuntalar las fases de planeación, organización y dirección. En cuanto a los controles externos (de parte del Poder Legislativo), el artículo 6 de la Ley de Planeación subraya que el presidente

⁴ Después nombrado Prospera y actualmente Becas para el Bienestar Benito Juárez.

⁵ Para referenciar los resultados de este sistema, Cejudo (2011) añade que ese año el Programa Anual de Evaluación, instrumento mediante el cual el CONEVAL y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública definen las evaluaciones a realizar cada año, contemplaba 189 evaluaciones (12 de diseño, 2 de procesos, 173 de consistencia y resultados y 2 comprensivas de gasto).

de la república está obligado a informar al Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la APF del país, con referencia específica a las acciones y resultados respecto al PND y los programas sectoriales. Sobre estos tópicos deberá relacionarse también el contenido de la Cuenta Pública.⁶

Los Secretarios de Estado⁷ asimismo rendirán cuentas anualmente al propio Congreso de la Unión sobre el estado que presentan sus correspondientes ramos, el grado de avance de las metas fijadas en la planeación nacional y los resultados en la política económica, social, ambiental o cultural aplicada. Además y lo que es muy importante, deberán detallar, de acuerdo al artículo 8 de la misma Ley de Planeación, las desviaciones presentadas y las acciones que se elijan para su corrección.

El artículo 18 de la misma ley señala que la Secretaría de la Función Pública ejecutará el control interno y la evaluación de la gestión gubernamental en lo correspondiente a las acciones desarrolladas por las organizaciones de la APF en el cumplimiento del PND y los programas sectoriales. De manera complementaria, el artículo 6 de la LFPRH, especifica que la propia Secretaría de la Función Pública, con base en sus atribuciones en materia de control y auditoría, supervisará el cumplimiento de los lineamientos de dicha ley, en materia de gasto público federal, de las dependencias y entidades.

Asimismo, el artículo 9 de la Ley de Planeación señala que El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilará los avances de las dependencias y entidades de la APF respecto a las metas del PND y sus programas, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño contemplado por la LFPRH. En tal sentido, la citada Secretaría publicará la información resultante de tal acción en su propio Portal de Transparencia Presupuestaria, de acuerdo con la legislación correspondiente a transparencia y acceso a la información pública.

Al respecto, la propia LFPRH, en su artículo 6 indica que el Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será responsable de la programación, presupuestación, evaluación y control presupuestario del gasto público federal correspondiente a las

⁶ Cabe agregar que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano especializado de la Cámara de Diputados cuya misión es fiscalizar la Cuenta Pública y que, con autonomía técnica de operación, es responsable de vigilar el empleo de los recursos públicos que cualquier organización o entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. El producto de su actividad son los informes de Auditoría y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (ASF, 2019). Su marco legal se sustenta en los artículos 73, 74 y 79 de la CPEUM y, particularmente, en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

⁷ Al respecto, el artículo 23 de la LOAPF señala que “Los Secretarios de Estado, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades...”.

dependencias y entidades señaladas. De tal forma que existe una complementariedad entre las actividades de auditoría e inspección entre las Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la de la Función Pública. Mientras la primera centra su actuación en las fases de planeación y operación de programas (o en la formulación e implementación de políticas públicas), la segunda lo hace, por su propia naturaleza, en la de control de la gestión pública (vinculada a la etapa de evaluación de políticas públicas).

6. Conclusiones

Una vez desarrollados los apartados que la conforman, es posible afirmar que la presente investigación ha alcanzado su objetivo general, ya que se demostró que la dinámica y compleja actividad de la Administración Pública Federal se estructura a partir del proceso administrativo, eje central de la ciencia de la administración. Asimismo, se constató la estrecha y vital relación entre la ciencia de la administración y la construcción social llamada organización, lo cual aplica particularmente para el ámbito de gobierno, el cual, como antes se apuntó, no es un mero concepto ni se compone de una sola entidad indivisible. El gobierno se integra, como ya fue discutido, por una serie de estructuras y redes conformadas por organizaciones que si bien se crean por decreto, se enfrentan en el cumplimiento de sus objetivos predeterminados, a contextos específicos con recursos y capacidades igualmente particulares.

De manera específica, se corroboró la metódica aplicación de las etapas e instrumentos de lo que la teoría señala en torno al proceso administrativo, en las estructuras e instituciones gubernamentales. Esto cobra sentido ya que la Administración Pública Federal, objeto de estudio de esta investigación, no es, como también fue explicado, un aparato estático, conformado solamente por un conjunto de órganos, leyes, reglamentos, manuales de procedimientos y catálogos de funciones. Por el contrario, a la APF la componen dependencias y entidades vigorosas en las que la planeación, la organización, la dirección y el control, representan una parte sustantiva de sus actividades en el cumplimiento de sus metas.

Lo anterior nos conduce a recordar que algo que distingue a la administración pública de otras ciencias sociales es que sus principales principios, postulados y herramientas se enfocan hacia la aplicación y, por ende, a la transformación de una realidad social cada vez más demandante, compleja y plural. Tal como lo plantea Pardo (2018), el aporte de la administración pública es fundamental para acceder a una nueva gobernanza, donde las estructuras organizacionales estén alineadas para alcanzar buenos resultados en su gestión y, por consiguiente, mayor legitimidad. Dicho de otra forma, si bien la aplicación del proceso administrativo es una

actividad muy relevante para la gestión pública, debe ser vista como un mero instrumento, ya que sus fines y razón de ser se encuentran fuera de las estructuras estatales, es decir, en la noción de servicio a la sociedad.

Finalmente, se debe subrayar que para que la construcción de una nueva gobernanza política en México y en el grueso de las naciones en Latinoamérica sea un proyecto viable y sostenible, se deben redoblar esfuerzos para que, además de contar con un perfil técnico de alto nivel, sus administraciones públicas sean intolerantes a las prácticas ilegales y los actos de corrupción. En esta investigación se han comentado varias de las iniciativas implementadas en la materia en la gestión pública mexicana, esfuerzo que deberá continuarse de manera sostenida. La apuesta debe ser por buscar los mecanismos que impliquen el mejoramiento de la acción gubernamental, no por su desmantelamiento.

7. Fuentes de información

Auditoría Superior de la Federación (2019). “Acerca de la ASF”. Disponible en https://www.asf.gob.mx/Publication/21_ (fecha de consulta: 24 de junio de 2019).

Arellano, David; Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo (2000). Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental (1ª ed.), Ciudad de México: CIDE-M. A. Porrúa.

Burgoa, Ignacio (1998). *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Ciudad de México: Porrúa.

Cejudo, Guillermo (2011). “De las recomendaciones a las acciones: El uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno” en Cejudo, Guillermo M. y Maldonado, Claudia (eds.), *De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del Premio 2011. Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación*, Ciudad de México: CIDE-SFP.

Cejudo, Guillermo M. y González, Javier (2011). “Prólogo” en Cejudo, Guillermo M. y Maldonado, Claudia (eds.), *De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del Premio 2011. Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación*, Ciudad de México: CIDE-SFP.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (26/01/2016). Diario Oficial de la Federación, 27/01/2016.

Diario Oficial de la Federación (28/mayo/1996). Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

Fócil, Mario A. (2003). *El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31 de octubre, Ciudad de Panamá, Panamá.

Gobierno de México (2013a). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Gobierno de México (2013b). “Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales 2013-2018”. Disponible en www.ordenjuridico.gob.mx/sectoriales.php (fecha de consulta: 21 de junio de 2019).

Gobierno de México (2019a). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Gobierno de México (2019b). Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Disponible en <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289> (fecha

de consulta: 25 de junio de 2019).

Hall, Richard H. (1996). *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados* (6ª ed.), Naucalpan de Juárez, México: Prentice Hall Hispanoamericana.

Jones, Gareth R. y George, Jennifer M. (2006). *Administración contemporánea* (4ª ed.). Ciudad de México: McGraw-Hill Interamericana.

Kast, Fremont E. y Rosenzweig, James E. (2004). *Administración en las organizaciones* (4ª ed.). Naucalpan de Juárez, México: McGraw-Hill Interamericana.

Koontz, Harold; Weihrich, Heinz y Cannice, Mark (2008). *Administración. Una perspectiva global y empresarial* (13ª ed.). Ciudad de México: McGraw-Hill Interamericana.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (18/07/2016). Diario Oficial de la Federación, 18/07/2016.

Ley de Planeación (13/02/2018). Diario Oficial de la Federación, 16/02/2018.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (23/12/2015). Diario Oficial de la Federación, 30/12/2015.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (18/07/2016). Diario Oficial de la Federación, 18/07/2016.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (11/04/2019). Diario Oficial de la Federación, 12/04/2019.

Martínez, Rafael (2009). "La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México", en *Reforma y Democracia*, número 43, Caracas: CLAD.

Méndez, José L. (2008). "Diseño, aprobación, e implementación del Servicio Profesional en México: lecciones y retos", en *Servicio Profesional de Carrera*, volumen V, número 9, México: Red Mexicana de Servicios Profesional, A.C.

Pardo, María del C. (2018). "Administración pública: clave para la gobernanza", en Castellanos, José A., Sánchez, Christian M. y Aguilar, A. (coords.), *Tendencias del gobierno y de la administración pública*, Zapopan: CUCEA, IIPPG.

Peters, B. G. (2004), "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en Pardo, María del C. (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, Ciudad de México: El Colegio de México.

Sánchez, José J. (2001). *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. Ciudad de México: IAPEM-Plaza y Valdés.

- Sánchez, José J. (2009). "La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno", en *Espacios Públicos*, volumen 12, número 24, abril, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Sánchez, Luis A. (2017). "Análisis del Servicio Profesional de Carrera: la necesidad del cambio", en *Encrucijada*, número 27, septiembre-diciembre, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1993). *La administración pública contemporánea en México*, Ciudad de México: FCE.
- Serra, Andrés (1998). *Diccionario de Ciencia Política*. Ciudad de México: UNAM-FCE.
- Tamayo, Manuel (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza Editorial.
- Torres, Jaime (2011). *La evaluación del desempeño en los servicios profesionales de carrera en América Latina: ¿cómo ponerle el cascabel al gato?* XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 de noviembre, Asunción, Paraguay.
- Uvalle, Ricardo y García, Maximiliano (2018). "Tendencias del gobierno abierto", en Castellanos, José A., Sánchez, Christian M. y Aguilar, A. (coords.), *Tendencias del gobierno y de la administración pública*, Zapopan: CUCEA, IIPPG.



ENCrucijada
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

33° NÚMERO SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2019

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Adán Arenas Becerril

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucijada REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 10, No.33, septiembre-diciembre 2019, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 26 de agosto de 2019.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación