

El gabinete presidencial en México

Evaluación de la relevancia de las secretarías de Estado

José Ángel Cuevas Hernández*

RESUMEN: Las secretarías de Estado representan la parte más importante del área ejecutiva de un gobierno después del presidente. Pese a su importancia, poco se ha analizado sobre su desempeño y funcionamiento al interior del gabinete. Este trabajo explora el grado de relevancia institucional que poseen los ministerios mexicanos a partir de sus capacidades en: *a)* gestión de políticas públicas, *b)* manejo de recursos, *c)* influencia política y *d)* interacción organizacional. Los resultados demuestran que las secretarías de gobierno poseen facultades diferenciadas e influyen política y organizativamente de manera desigual. Además, algunos ministerios cambian de atributos y capacidades institucionales según la estrategia política del presidente en turno, lo que permite diferenciar su nivel de relevancia por periodo de gobierno.

Palabras clave: secretarías de Estado, ministerios, gabinete, influencia política, desempeño institucional.

The Presidential Cabinet in Mexico: Evaluation of the Relevance of the State Secretaries

ABSTRACT: The government ministries represent the most important part of the executive area of a government behind the president. Despite their importance, little has been analyzed about their performance and operation within the cabinet. This work explores the level of institutional relevance that Mexican ministries possess through their capacities in: *a)* public policy management, *b)* resource management, *c)* political influence, and *d)* organizational interaction. The results show that ministries have different faculties and political and organizational influence. In addition, some ministries change their institutional attributes and capacities in accordance with the president's political strategy; this allows differentiating their level of relevance within government periods.

Keywords: state secretaries, government ministries, cabinet, political influence, institutional performance.

INTRODUCCIÓN

La relevancia que representan las carteras ministeriales en el gobierno es un elemento analítico escasamente explorado entre la amplia y diversa literatura sobre el estudio de gabinetes acumulada a nivel global a lo largo de las últimas cinco décadas. El estudio más destacado sobre el tema ha sido el de Druckman y Warwick

*José Ángel Cuevas Hernández es profesor en la Universidad de Guadalajara, Av. Juárez 976, piso 7, col. Americana, Guadalajara, México, 44160. Tel: 331 704 9653. Correo-e: jcuevas@usal.es; angel.cuevas@redudg.udg.mx. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6041-7412>.

Artículo recibido el 14 de junio de 2021 y aceptado para su publicación el 15 de octubre de 2021.

(2005) para la región europea, el cual pondera la prominencia de las carteras de gobierno a partir de una escala de medición respondida por expertos, quienes califican con sus propios criterios el tipo de relevancia que poseen los ministerios.

Para los gobiernos con regímenes presidenciales prácticamente no hay estudios equivalentes, pues los existentes han estado mayormente enfocados en analizar la integración del gabinete por razones estratégicas (Amorim, 2006), el grado de apoyo legislativo de los partidos que participan en el poder y su proximidad ideológica entre estos (Negretto, 2006; Raile *et al.*, 2010; Alemán y Tsebelis, 2011), así como los cambios en la composición del gabinete por cuestiones de crisis e inestabilidad política (Camerlo y Pérez-Liñán, 2013; Martínez-Gallardo, 2014), entre otros criterios analíticos.

En lo correspondiente al caso mexicano se observa otra peculiaridad, pues a diferencia de múltiples países de la región latinoamericana en que priman los gobiernos de coalición, México históricamente se ha distinguido por la formación de gabinetes unipartidistas. En esta condición, en la que el presidente ha sido el único encargado de diseñar y elegir la composición de su gobierno sin el acompañamiento de otros socios políticos, ¿cuál es la relevancia de las carteras ministeriales en el gabinete presidencial mexicano? ¿Tiene que ver con aspectos relacionados con el presupuesto que ejerce cada ministerio, el tipo de servicios que proporciona, sus atribuciones o la cantidad de personal que dispone? ¿O es que acaso los ministerios se distinguen por el protagonismo de sus titulares, o bien por las prioridades gubernamentales que el presidente concentra en determinadas carteras?

Aunque normativamente sean equiparables en rango y estatus, el funcionamiento real de las carteras ministeriales tiene repercusiones diferenciadas en la arena pública, concretamente en la vida cotidiana de los ciudadanos, quienes son los beneficiarios —y en no pocas veces también los perjudicados— del desempeño y el grado de alcance de las políticas instrumentadas desde estas dependencias de gobierno. Los ministerios, en pocas palabras, son la figura de mayor relevancia y jerarquía del gobierno detrás del presidente, ¿pero cuán importantes son entre sí? ¿Qué factores los diferencian?

En este trabajo se realiza un análisis exploratorio sobre la importancia de las secretarías de Estado durante los últimos cinco gobiernos en México, periodo que comprende desde el inicio de la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León en 1994 hasta la primera mitad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador en 2021; ciclo que permite poner en relieve las variaciones cualitativas de la preeminencia ministerial durante el periodo de apertura democrática en el país. Se tiene como eje de análisis los criterios desarrollados por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022), que relacionan el grado de importancia que puede adquirir un ministerio en función de cuatro dimensiones: 1) capacidad de gestión de políticas públicas, 2) capacidad discrecional en nombramientos y uso de recursos, 3) capacidad política, y 4) capacidad organizacional.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

La literatura sobre gabinetes ha prestado escasa atención en analizar la relevancia de las secretarías de Estado en lo referente a su funcionamiento institucional. Apenas son contados los estudios al respecto. Más bien, el análisis de gabinetes se ha enfocado en destacar las negociaciones políticas y la influencia de los partidos en la formación de gobiernos y su correspondiente distribución de carteras, atendiendo a diferentes aristas.

En este caso, los ministerios son relevantes al considerarse espacios de poder que se distribuyen en relación con la fuerza político-electoral que representan los partidos que pretenden constituir un gobierno coaligado (Rose, 1969; Budge, 1985), condición que es inherente a los regímenes de naturaleza parlamentaria y cada vez más habitual en los gobiernos presidenciales de coalición latinoamericanos.

Las carteras son también objeto de negociación política en función de la correspondencia ideológica de los partidos con ciertos ministerios. Por ejemplo, una tendencia al respecto es que los partidos de corte liberal prefieran ocupar espacios en el gobierno relacionados con el sector económico; en cambio, las agrupaciones de izquierda optan por tener presencia en las áreas de política social (Budge y Keman, 1990).

Otra modalidad por la que los ministerios son producto de negociación en la formación de un gobierno responde a razones de compromiso político con determinados grupos de interés, como pueden ser sindicatos o empresarios. Se asume que estos aspiran a poseer carteras relacionadas con su sector de influencia en vez de tener presencia en otros espacios que pudieran ser políticamente más llamativos o con mayor nivel de relevancia, pero ajenos a su esfera de dominio (Ware, 2004 [1996]: 545).

La importancia de un ministerio también puede verse reflejada en función del perfil de su titular. Esto presupone que mientras mayor relevancia posee un ministerio, lo más pertinente para su adecuada conducción es que quien lo dirija cuente con un alto grado de experiencia política o de especialización acorde con la temática de la cartera. O, en su caso, se selecciona al ministro más idóneo según las políticas estratégicas que pretenda seguir el partido en el poder (Rose, 1974; Blondel, 1985).

Una lectura adicional denota que la relevancia que puedan adquirir ciertos ministerios recae en la estrategia del jefe de gobierno para asignar espacios en el gabinete bajo una lógica de prevención de riesgos o conflictos con ministros pertenecientes a otros partidos o fracciones políticas. Es decir, se asignan espacios estratégicamente para evitar que el liderazgo del ejecutivo sea desafiado por subalternos que pudieran llevar a cabo una agenda propia o desatiendan las prioridades del gobierno, situación considerada como “selección adversa” de ministros no vinculados al círculo cercano del jefe del ejecutivo (Strom, 2000; Dowding y Dumont, 2015).

Este conjunto de negociaciones y decisiones forman parte de la transacción política más elemental para establecer *quién* obtiene *qué* y a cambio *de qué* al momento de constituir un gobierno, razones por las que los que espacios en el gabinete se

vuelven objeto de deseo de grupos y actores políticos para extender su influencia política. Dicho así, las carteras cobran relevancia por lo que representan políticamente, pero poco se sabe a ciencia cierta sobre su importancia real en función de sus atribuciones, gestión, estructura y capacidades institucionales.

El trabajo de Druckman y Warwick (2005: 20) ha representado hasta ahora el aporte más logrado para analizar la importancia ministerial a través de una escala de medición que pondera las carteras con evaluaciones realizadas por expertos. Sin embargo, los propios autores reconocen que este tipo de evaluación devela ciertos sesgos e inconsistencias a falta de datos objetivos en la medición y como resultado exclusivo de las valoraciones subjetivas de los encuestados. Además, no hay seguimiento para examinar las variaciones temporales de la relevancia ministerial, lo que hace perder rigurosidad analítica.

La propuesta teórico-metodológica que se propone para el presente estudio deja de lado la valoración de las carteras en función de las negociaciones político-partidistas para la formación de gobiernos y se focaliza en el análisis de sus atributos institucionales desde una perspectiva de mayor alcance. Esta perspectiva incluye una evaluación de las capacidades de los ministerios en cuatro dimensiones propuestas por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022):

1. Capacidad para ejecutar *políticas estratégicas* y de *impacto* directo en ciudadanos.
 - a) El carácter *estratégico* refiere que las políticas llevadas a cabo por el ministerio forman parte de la agenda de prioridades del gobierno, las consideradas más distintas para su gestión.
 - b) El grado de *impacto* considera el alcance de las políticas en beneficio directo de los ciudadanos. Mientras más cantidad de personas sean beneficiarias de la política, mayor será su nivel de impacto. En contraste, si la política cubre un sector poblacional reducido, el impacto se considera de menor intensidad.
 - c) Un ministerio requiere *recursos suficientes* para gestionar políticas adecuadamente. A mayor presupuesto más probabilidades de que su desempeño resulte satisfactorio.
2. Capacidad para *realizar nombramientos* y *asignar recursos* discrecionalmente.
 - a) Un ministerio se diferencia respecto a sus pares si tiene capacidad de *asignar y distribuir recursos de manera discrecional*, pues es un poder adicional a sus atributos institucionales.
 - b) Un ministerio es relevante si su titular cuenta con capacidades para *realizar nombramientos de personal* de manera amplia, a diferencia de carteras con impedimentos o restricciones normativas en la designación de personal.
3. Capacidad *política*. Los ministerios adquieren relevancia si cuentan con capacidad de influir en la agenda política y en otras instancias y entes de gobierno.
4. Capacidad *organizacional*. Los ministerios son relevantes si tienen capacidad de

intervención en otras carteras de gobierno; es decir, que influyen en el funcionamiento de otros ministerios.

Para el análisis del caso mexicano se ponen a prueba estas capacidades ministeriales considerando las atribuciones de las secretarías de Estado estipuladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y los Reglamentos Internos de cada dependencia, así como el tipo de servicios, los programas que llevan a cabo y el presupuesto con que realizan sus labores. También se consideran en el análisis los programas político-electorales del partido en el poder, los compromisos de campaña y las políticas estratégicas emprendidas por cada gobierno durante el periodo analizado de 1994 a 2021, el cual abarca cinco presidencias y tres partidos alternados en el poder: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Movimiento Regeneración Nacional (Morena).

Con la información provista se realiza una escala de medición en cada variable mediante categorías de *alto*, *medio* o *bajo* nivel de importancia que representan cada cartera de gobierno, en consonancia con los criterios analíticos expuestos por Camerllo y Martínez-Gallardo (2022) y el proyecto de investigación que agrupa los datos: *Presidential Cabinets Project*.¹ En el caso de México, las unidades de análisis son el conjunto de las secretarías de Estado que conforman el gabinete, las cuales promedian 20 carteras en los últimos cinco gobiernos. Por lo tanto, el objeto de este estudio son los ministerios y su correspondiente marco normativo, atributos, políticas, presupuesto y capacidades institucionales. Esto independientemente del papel que ejercen los titulares de las carteras, que sin duda tienen un rol fundamental en estas, pero los ministros, como tal, no forman parte de los propósitos analíticos de este trabajo.

ANÁLISIS DEL CASO MEXICANO

En México, las secretarías de Estado tienen formalmente el mismo rango jerárquico, sin preeminencia alguna, según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 10). En los hechos, sin embargo, hay notables distinciones entre estas como resultado de sus capacidades institucionales y de influencia política. Factores como el presupuesto asignado y los recursos de que disponen, el impacto de sus políticas, el nivel de responsabilidades, la cantidad de personal o el tipo de interacción entre carteras hacen la diferencia en su estatus de relevancia. Aunado a esto, también hay variaciones según la estrategia y los objetivos del gobierno en turno, así como el andamiaje normativo e institucional que arroja a las secretarías de Estado, como se observará en este análisis.

¹ *Presidential Cabinets Project* es una iniciativa para el estudio de gobiernos con regímenes presidenciales que provee datos y variables analíticas construidas por expertos sobre el tema y que incentiva el análisis comparado por país y región. Al respecto, véase: <https://www.presidentialcabinets.org/> [fecha de consulta: 12 de abril de 2021].

Capacidad de gestión

El impacto de las políticas ministeriales

El criterio para evaluar el impacto de una cartera de gobierno es si las políticas o servicios que realiza repercuten de manera directa en la vida de los ciudadanos o si su labor tiene otra finalidad, como puede ser política, financiera o administrativa; funciones que evidentemente tienen su razón de ser, pero no necesariamente es perceptible en la satisfacción de la población y sus necesidades más elementales. De manera que el indicador para medir el impacto de las políticas ministeriales remite a la cantidad de beneficiarios de los principales programas, servicios o responsabilidades que lleva a cabo cada ministerio.

La Secretaría de Gobernación (Segob), por ejemplo, sería para muchos una de las carteras más importantes del gabinete debido a su trabajo de interacción e influencia política en los distintos niveles de gobierno como parte de sus atribuciones esenciales. Lo paradójico es que este tipo de funciones tiene escaso impacto en la población, a diferencia de ministerios que aparentemente se les percibe con menores capacidades institucionales y operativas como pueden ser Cultura o Seguridad Pública, por mencionar algunas, pero cuyas labores pueden generar mayores percepciones de beneficio en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Históricamente, las carteras que han tenido mayor impacto en la población, debido a la cantidad de beneficiarios de sus servicios, son la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) —o la Secretaría de Bienestar (SB)—.² La Sedesol se encarga de las políticas sociales de asistencia y de apoyo con recursos a diversos sectores de la población —como son adultos mayores, madres solteras, personas con discapacidad, entre otros grupos vulnerables—. Por su parte, a la SCT le ha correspondido proveer los servicios de infraestructura pública, como son la construcción de caminos, carreteras, puentes y edificaciones; es decir, la obra pública del gobierno destinada al uso directo de los ciudadanos, particularmente en materia de transporte y movilidad.

En estos dos ámbitos, por lo regular, suelen concentrarse las propuestas de campaña de todo aspirante a gobernar: en la creación de infraestructura, por un lado, y la provisión de servicios de asistencia social, por otro. Estos son los dos brazos más robustos de las políticas gubernamentales y de los que suelen beneficiarse de mayor asignación presupuestal, lógicamente debido al alcance de sus responsabilidades en amplios sectores poblacionales.

También dentro del núcleo de carteras que tienen impacto directo en los ciudadanos, pero acaso en menor escala por estar focalizadas en su respectivo servicio, se

²En la presidencia de López Obrador se cambió la denominación de Desarrollo Social a Secretaría de Bienestar, pero su propósito, atribuciones, estructura, administración y capacidades operativas en esencia son similares.

CUADRO 1. Cantidad de beneficiarios en programas de desarrollo social por secretaría (2020)

| Secretarías de Estado | Programas de desarrollo social | Cantidad de beneficiarios |
|---|--|---------------------------|
| Secretaría de Bienestar (SB) | Pensión adultos mayores, Sembrando vida, Pensión a personas con discapacidad | 8 740 526 |
| Secretaría de Educación Pública (SEP) | Becas para estudiantes | 4 259 758 |
| Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) | Productores agrícolas y ganaderos* | 2 426 793 |
| Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) | Jóvenes construyendo el futuro | 1 159 307 |
| Secretaría de Economía (SE) | Microcréditos para el bienestar | 314 258 |
| Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) | Mejoramiento urbano y reconstrucción de vivienda | 18 630 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón Único de Beneficiarios (Gobierno de México, 2020b). *Incluye los siguientes programas: Pequeños y Medianos Productores, Productores Indígenas, Productores de Caña de Azúcar, Productores de Café, Crédito Ganadero a la Palabra, Fertilizantes, Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.

considera a los ministerios de Salud (SSA) y de Educación (SEP). Estas carteras también se ubican en el sector de las que cuentan con mayor presupuesto, aunque, a diferencia de las anteriores, la mayor parte de sus recursos se emplea en gastos operativos y pago de personal. Otra secretaría que también cuenta con un padrón de beneficiarios directos es la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), ya que destina apoyos y subsidios a productores agropecuarios en las zonas rurales del país.

El ejemplo más reciente de impacto en número de beneficiarios directos a través de programas de desarrollo social se observa en el cuadro 1, con cifras de 2020. La Secretaría de Bienestar (SB) cuenta con el mayor número de beneficiarios con una cantidad cercana a nueve millones, considerando todos los programas que opera; seguida por la (SEP), con más de cuatro millones de becarios estudiantes; y luego por la Sader, con poco menos dos millones y medio de beneficiarios en sus programas de apoyo al campo y la ganadería.

Al ponerlos en comparación, el ministerio de Bienestar es, por mucho, la dependencia de mayor impacto en programas de carácter social; es decir, que transfiere apoyos o subsidios directos a un numeroso sector de la población, por lo general perteneciente a estratos más vulnerables o desprotegidos, con los que el gobierno trata de mantener un tipo de vínculo directo que acaso pueda interpretarse como clientelar.

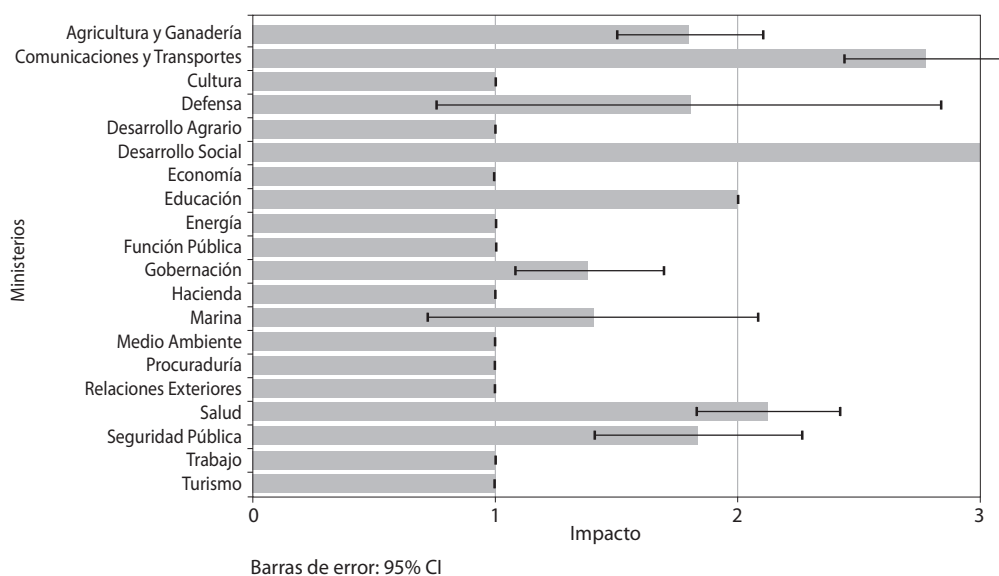
En cambio, las carteras de menor impacto en referencia a la cantidad de personas beneficiarias de sus servicios se suelen ocupar del diseño y ejecución de otro tipo de

políticas, como pueden ser las del ámbito energético (Energía), la política exterior (Relaciones Exteriores) o la vigilancia administrativa (Función Pública), cuyas acciones no repercuten de manera directa en grandes sectores poblacionales, sino que su misión responde a una lógica de distinta índole.

De manera que una primera distinción entre los ministerios está en función del enfoque de sus políticas o áreas de responsabilidad, sea por su labor en lo social, lo económico, en infraestructura, servicios administrativos o de actividad política. En torno a estas cinco áreas es donde los ministerios suelen agruparse, siendo las Carteras de asistencia social y de creación de obra pública las que tienen mayor repercusión directa en la población, tendencia que ha sido constante en gobiernos de distinto signo político.

No obstante, las variaciones más notables en el tiempo se aprecian en el área relacionada con la seguridad pública, debido a que las secretarías de la Marina (Semar) y de la Defensa Nacional (Sedena) ya no solo tienen responsabilidades primordiales en la custodia de la soberanía nacional, sino que durante los últimos años —y en particular durante el gobierno actual— han adquirido crecientes atribuciones en la seguridad interior, lo que supone mayor impacto en beneficio de los ciudadanos. Gobernación, en cambio, ha perdido peso cuando se le han quitado facultades concernientes a la seguridad pública federal, las cuales se han trasladado a la Secretaría de Seguridad Pública durante los gobiernos de Fox, Calderón y López Obrador (gráfica 1).

GRÁFICA 1. Capacidad de gestión de políticas públicas: impacto (1994-2021)



Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón Único de Beneficiarios (Gobierno de México, 2020b), el tipo de servicios que proveen las Carteras y la cantidad estimada de sus beneficiarios.

Capacidad presupuestaria

Se suele considerar que los recursos públicos, además de limitados, resultan insuficientes para resolver las complejas y crecientes demandas de la población. No obstante, se asume también que a mayor disposición de recursos, más probabilidades de que esto se traduzca en una mejor gestión de las políticas públicas. Las dependencias de gobierno regularmente aspiran a obtener una creciente mejora presupuestal, pero no todas corren con la misma suerte.

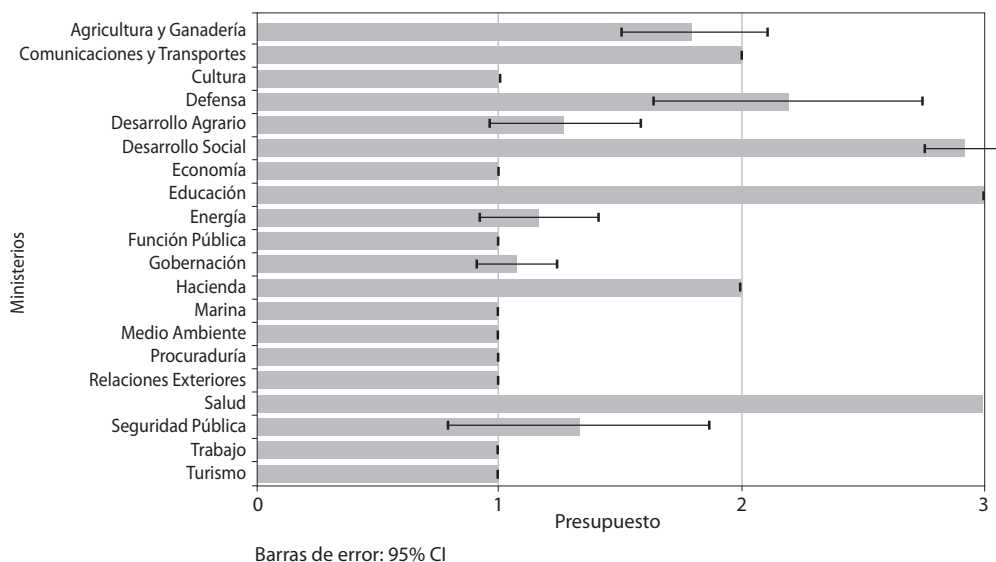
En México, de 1997 a 2018 el gasto público ha tenido un incremento equivalente a 160 por ciento (Integralia, 2019), pero el asignado a las carteras de gobierno ha sido notoriamente desigual, naturalmente por cuestiones asociadas a sus responsabilidades, estructura, programas y gastos operativos, pero también por las prioridades gubernamentales. Históricamente, la mayoría de las carteras ha recibido un presupuesto promedio anual menor a 0.5 por ciento del PIB, e incluso algunas inferior a 0.1 por ciento, como Turismo, Reforma Agraria, Relaciones Exteriores, y Trabajo y Previsión Social, por mencionar algunas (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas-CEFP, 2008, 2020). En la posición opuesta, entre las carteras más beneficiadas, con una cantidad muy superior de presupuesto respecto a la media de los ministerios, se encuentran Educación, Salud y Desarrollo Social, básicamente porque concentran el mayor número de personal, infraestructura y programas que tienen alcance en grandes sectores poblacionales.

Aun con estas disparidades, hay ministerios cuyo presupuesto ha crecido exponencialmente en el transcurso de los últimos gobiernos. Gobernación, por ejemplo, de tener un ingreso promedio anual de 10 mil millones de pesos durante los gobiernos panistas (2000-2012), con Peña Nieto como presidente se incrementó seis veces más en su primer año de gobierno, y aumentó aún más en el resto de su mandato, acaso porque este ministerio subsumió las labores de la Secretaría de Seguridad Pública creada durante el gobierno foxista, lo que implicó multiplicar los costos operativos para atender esta nueva responsabilidad. Situación parecida sucedió con la Secretaría de la Reforma Agraria, que al cambiar de denominación a Sedatu en 2013 y sumar atribuciones en el ámbito de desarrollo territorial y urbano, su presupuesto se cuadruplicó respecto a la media de años anteriores.

En sentido inverso, carteras que de tener históricamente un incremento paulatino han sufrido un notable deterioro presupuestal, como Medio Ambiente y Recursos Naturales, durante los últimos dos años de la presidencia de Peña Nieto, con una reducción superior a 50 por ciento de su presupuesto, el cual se ha mantenido en el gobierno de López Obrador; y de Trabajo y Previsión Social, que a partir del gobierno foxista ha tenido una pequeña pero constante disminución presupuestal (México Evalúa, 2021).

En cambio, la mayor parte de las secretarías ha mantenido una tendencia presupuestaria creciente a lo largo de los últimos cinco gobiernos, sin cambios abruptos

GRÁFICA 2. Capacidad presupuestaria de los ministerios (1994-2021)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la “Evolución del Gasto Público por Ramos” (CEFP, 2008, 2020); “Gasto del gobierno federal según ejecutor de gasto” (México Evalúa, 2021) y “Cuenta de la Hacienda Pública Federal” (SHCP, 2021).

en sus partidas presupuestales. Ha sido el caso de la PGR, Marina, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Salud y Turismo, por mencionar algunas (CEFP, 2008, 2020). La gráfica 2 muestra la relevancia de las secretarías de Estado en función de su capacidad presupuestal respecto a sus pares del gabinete.³

El factor estratégico

El peso estratégico de un ministerio responde a las prioridades de cada gobierno.⁴ Estas preferencias suelen advertirse a través de los compromisos que establece el

³ Para su codificación, se agrupó a los ministerios según su presupuesto promedio anual durante los últimos cinco gobiernos. Si ha sido inferior a 0.3 por ciento del PIB anual se le consideró de *baja* capacidad presupuestal (1); entre 0.3 y 0.6 por ciento de capacidad, *intermedia* (2); y si ha sido superior a 0.6 por ciento del PIB, de capacidad presupuestal *amplia* (3).

⁴ Para la codificación de ministerios en la dimensión estratégica se consideraron tres criterios: 1) Los compromisos de campaña de los presidentes y su vinculación con la cartera responsable de su cumplimiento. A la cartera responsable de la ejecución del más de 10 por ciento de los compromisos de gobierno se le consideró de alta relevancia estratégica; si le correspondió poner en marcha entre 5 y 10 por ciento de los compromisos, se le consideró de importancia media; y si su participación en el cumplimiento de los compromisos fue inferior a 5 por ciento del total, se le consideró de escasa relevancia estratégica. 2) Las políticas centrales de cada gobierno —más allá de las propuestas generales de campaña— y la cartera encargada de su ejecución. Si una cartera participa en su desarrollo e instrumentación, se le considera de relevancia estratégica. 3) El fortalecimiento estratégico de determinadas carteras en el transcurso de un gobierno y que inicialmente, en los compromisos de campaña, no estaban consideradas como tal, pero en los hechos pasan a ser prioritarias para las políticas del presidente.

mandatario al asumir su cargo y mediante el fortalecimiento de las carteras que serán estratégicas para la ejecución de su proyecto político. En México, la seguridad pública y el combate al crimen organizado han sido uno de los aspectos prioritarios de los últimos gobiernos, sobre todo por la creciente presencia del narcotráfico y el subsecuente incremento de homicidios y de violencia en el país desde mediados de la década de 2000.

La Secretaría de la Defensa Nacional, por ejemplo, durante muchos sexenios prácticamente permaneció en la indiferencia de las prioridades gubernamentales. Su labor en la defensa de la soberanía del país, la asistencia a comunidades en desastres naturales, así como en asuntos de seguridad interna, hasta entonces no había sido estratégicamente prioritario. Sin embargo, a partir de la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), al declararle la “guerra al narcotráfico” como una acción prioritaria de su gobierno, la Sedena adquirió otro nivel de importancia al convertirse en un actor estratégico y central en la lucha contra el crimen organizado.

En el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), la Sedena se fortaleció aún más, tanto en presupuesto como en atribuciones, hasta adquirir un peso estratégico nunca antes visto en temas de seguridad nacional. Incluso, ha sido patente una creciente militarización de áreas civiles del gobierno. Las responsabilidades de la Sedena se han extendido —por indicación del propio presidente— a temas de administración y de construcción de obra pública en proyectos emblemáticos de este gobierno —como son aeropuerto, tren maya y bancos del Bienestar—, desplazando de esta manera a otros ministerios que anteriormente su ocupaban de tales labores.

Otro sector priorizado durante los últimos gobiernos, aunque con enfoque diferenciado, corresponde al energético. En este caso, la Secretaría de Energía (Sener) ha desempeñado un papel primordial en cuestiones relacionadas con la rectoría del Estado en temas energéticos y su posible apertura al sector privado. En la presidencia de Felipe Calderón entró a debate legislativo la modificación del estatus del sector energético, pero no prosperó tal iniciativa pese al impulso promovido desde el gobierno. Fue durante la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018) cuando se aprobó la Reforma Energética que dio apertura a la inversión privada en la exploración y extracción de hidrocarburos, considerándose la propuesta de cambio más importante dentro del ciclo de reformas del denominado Pacto por México que impulsó ese gobierno.

Con la alternancia en el poder en 2018, el proyecto político de AMLO volvió a enfatizar el tema energético, pero con un giro hacia la recuperación de la presencia del Estado en este sector. Para ello, se fortalecieron las empresas públicas de Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), ambas bajo la tutela de la Secretaría de Energía y beneficiarias de un notable incremento presu-

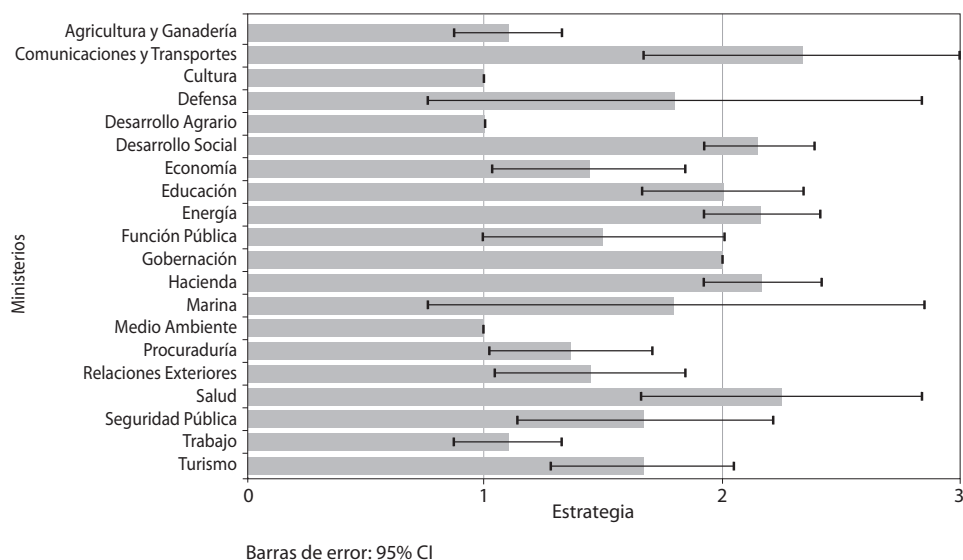
puestal y de una nueva normatividad para recuperar la rectoría del Estado en la producción, gestión y comercialización de energéticos.

De manera que la Sener se convirtió en un ministerio estratégico y prioritario de las políticas impulsadas durante los últimos tres gobiernos, aunque desde una visión diferenciada a consecuencia del perfil ideológico de los presidentes en turno, ya sea hacia una postura de mayor o de menor intervención del Estado en el sector energético: Calderón y Peña Nieto con un claro enfoque de apertura al mercado, y López Obrador, en cambio, priorizando la tutela del Estado.

Otra cartera considerada estratégica en los gobiernos de la alternancia —el de Vicente Fox en 2000 y el de López Obrador en 2018—, debido a su peso en el discurso y en la agenda política de ambos mandatarios, ha sido la Secretaría de la Función Pública (SFP). Esta cartera fue posicionada política y mediáticamente debido a que ambos presidentes enfatizaron su compromiso en el combate a la corrupción como un distintivo de cambio en sus respectivos gobiernos. La SFP, como parte de sus atribuciones, se encarga del control, la vigilancia y el cumplimiento del buen funcionamiento de toda la estructura de la Administración Pública Federal, así como de sancionar las malas conductas de los funcionarios. Esta cartera se convirtió en el estandarte del combate a la corrupción en ambos gobiernos, pero dicho énfasis no ha sido igual en otras presidencias, como en la de Peña Nieto, que la suprimió poco después de iniciar su mandato y la volvió a reestablecer en 2015 a causa de los crecientes escándalos de corrupción durante su gobierno.

El carácter estratégico de un ministerio se deriva de la importancia que los presidentes le dan a temas específicos como parte de sus propuestas de gobierno y compromisos políticos que asumen ante su círculo de electores, por lo cual, una vez en el poder, las carteras encargadas de la ejecución de dichas propuestas son revestidas de un papel más protagónico respecto a sus pares del gabinete. En cambio, otras carteras pierden relevancia estratégica para distinguirse de gobiernos anteriores, sobre todo cuando no hay continuidad del partido en el poder. De modo que la alternancia en el poder suele acompañarse de cambios en las políticas estratégicas de cada gobierno.

El presidente Fox, por ejemplo, de los compromisos de gobierno mencionados en su toma de protesta, los enfocados al ámbito educativo fueron los más numerosos, lo que derivó que la SEP se convirtiera en una cartera estratégica para lograr su cumplimiento. Con Peña Nieto, en cambio, la construcción de obra pública fue la política de mayor predominancia, pues alrededor de 40 por ciento del total de los 266 compromisos de campaña se enfocaron en este sector, siendo Comunicaciones y Transportes la responsable de este cometido. López Obrador, por su parte, redireccionó la mayor parte de sus propuestas hacia programas de corte social gestionados por la Secretaría de Bienestar, con lo que esta cartera agrupó la mayor cantidad de compromisos de los 100 establecidos por el presidente.

GRÁFICA 3. Capacidad estratégica de los ministerios (1994-2021)

Fuente: Elaboración propia con base en los compromisos de campaña de los presidentes y las políticas estratégicas de sus respectivos gobiernos.

Capacidades discrecionales en nombramientos y uso de recursos

Nombramientos de personal

La Administración Pública Federal mexicana es la estructura organizacional que agrupa al mayor número de empleados en el país. Ningún aparato, instancia, empresa u organización pública —estatal o municipal— o de índole privada la supera en cantidad de personal. El número de funcionarios públicos a nivel federal, adscritos a sus distintas dependencias —en secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas paraestatales— corresponde a 1 476 478 de acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno Federal de 2019 (INEGI, 2019). De estos, 71.7 por ciento es personal de base o sindicalizado; 20.85 por ciento, de confianza; 6.05 por ciento, eventual, y 1.4 por ciento, de honorarios.

Debido a la vasta cantidad de recursos humanos adscritos al ámbito federal, los ministros de gobierno poseen un margen de discrecionalidad considerable en la designación de personal. Los respectivos reglamentos internos de cada secretaría de Estado lo ponen de manifiesto con diferentes gradualidades.

En la Secretaría de Gobernación, por ejemplo, su titular está facultado para “designar a los servidores públicos del nivel jerárquico inmediato inferior que no sean nombrados por el presidente de la República, así como ordenar la expedición de nombramientos y resolver sobre las propuestas que formulen los servidores públicos superiores para la designación de su personal de confianza y creación de plazas” (Reglamento Interno Segob; art. 5, fracción XVI). Al no estar limitados ni la cantidad

ni el tipo de nombramientos a realizar, la capacidad de designación de personal por parte del ministro es amplia.

En cambio, un ejemplo diferenciado se observa en la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuyo titular está facultado para “acordar los nombramientos del personal de la Secretaría y del Servicio Exterior Mexicano (...)” (Reglamento Interno SRE; art. 7, fracción XVI). La variante en la designación de personal radica en que esta secretaría consta de un servicio diplomático de carrera que constriñe la capacidad de discrecionalidad en los nombramientos por parte del ministro, lo que marca la diferencia con la mayoría de los otros ministerios que no cuentan con un sistema profesional de carrera.

En el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional también se cuenta con un sistema de carrera por escalafón, pero su titular tiene la facultad de “nombrar y remover a los demás servidores públicos de la Secretaría, que por atribución le delegue el presidente de la República”, además de someter a su consideración “las propuestas de ascenso del personal del Ejército y Fuerza Aérea, de conformidad con las normas legales aplicables” (Reglamento Interno Sedena; art. 10, fracción XII-XIV).

Otra variante en la designación de personal son los nombramientos específicos por parte del titular del ministerio. En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ejemplo, su titular está facultado para “designar al presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, al de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, al de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y al del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales” (Reglamento Interior de la SHCP; art. 6, fracción XXVII y XXVII Bis).

La capacidad de los ministros en la designación de personal se mide según las competencias que poseen normativamente, que para el caso mexicano se identifican cinco tipos de facultades: 1) expedición libre de nombramientos, 2) decidir sobre propuestas de personal subalterno, 3) realizar nombramientos por escalafón, 4) designar nombramientos para posiciones específicas y 5) efectuar nombramientos a consideración del presidente de la República (cuadro 2).

Como se observa, las capacidades de designación de personal por parte de los titulares de las secretarías de Estado es variable y oscila entre ministros que poseen facultades amplias para realizar nombramientos sin restricciones (Economía, por ejemplo), hasta los que están limitados a realizarlos solamente para posiciones específicas (Desarrollo Social) o, en su caso, quedar sujetos a aprobación del presidente (en las Fuerzas Armadas, particularmente). No obstante, al ser los ministros los jefes superiores de un aparato burocrático de grandes dimensiones, la posibilidad para que realicen nombramientos discrecionales es amplia, puesto que no les está impedido normativamente.

CUADRO 2. Capacidad de los ministros en la designación de personal

| | Expede nombramientos | Decide sobre propuestas de nombramientos de subalternos | Nombramientos mediados por escalafón | Designación de nombramientos específicos | Realiza nombramientos a consideración del presidente |
|----------------------------------|----------------------|---|--------------------------------------|--|--|
| Gobernación | • | • | | • | |
| Relaciones Exteriores | | | • | • | |
| Hacienda y Crédito Público | | | | • | |
| Defensa Nacional | | • | • | | • |
| Economía | • | | | | |
| Agricultura y Desarrollo Rural | • | | | • | |
| Comunicaciones y Transportes | • | • | | • | |
| Desarrollo Social | | | | • | |
| Educación Pública | • | • | • | | |
| Salud | • | | • | • | |
| Marina | | | • | • | • |
| Trabajo y Previsión Social | • | • | | • | |
| Energía | • | | | • | |
| Desarrollo Agrario | • | • | | | • |
| Turismo | | | | | |
| Medio Ambiente | | | | • | |
| Fiscalía General de la República | • | | | • | |
| Seguridad y Protección Ciudadana | • | • | | • | |
| Función Pública | • | | | • | |
| Cultura | | | | • | |

Fuente: Elaboración propia con base en los Reglamentos Internos de las Secretarías de Estado.

Esto se debe, principalmente, a que el aparato burocrático del país no cuenta con un sistema profesional de carrera efectivo y funcional. En 2003 se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, pero en los hechos ha tenido serias dificultades de implementación (Sánchez, 2017). Tan solo 7.4 por ciento de las plazas en el gobierno a nivel federal es susceptible de pertenecer a algún servicio profesional y donde prima un alto grado de simulación en su funcionamiento (Méndez, 2018), con lo cual no es de extrañar que preexista un ambiente permisivo para la discrecionalidad en nombramientos de los funcionarios públicos por parte de altos mandos del gobierno, donde no median reglas, sanciones ni controles reales para regular los criterios de acceso y permanencia para laborar en el gobierno.

Discrecionalidad en el uso de recursos

Los recursos monetarios destinados a un ministerio suponen garantías mínimas para su correcto funcionamiento. Un aspecto elemental para recibir recursos está relacionado con las dimensiones operativas y estructurales de la cartera, pero también intervienen otro tipo de factores relacionados con el papel estratégico del ministerio, la negociación política de su titular para gestionar recursos e incluso el parecer del propio presidente para favorecer a un ministerio o impulsar determinadas políticas de gobierno.

La discrecionalidad en la asignación y el uso de los recursos públicos en principio resulta una condición limitada porque se estima que 90 por ciento del presupuesto ya está comprometido con gastos operacionales (sueldos, servicios, equipamiento, etc.) y solo 10 por ciento está sujeto a negociación entre los diferentes actores relevantes de la política nacional durante el proceso de aprobación del presupuesto de egresos de la federación (PEF) por parte de la Cámara de Diputados (Integralia, 2019).

De manera histórica, la tendencia es que las carteras reciban mayor cantidad de recursos en cada programación presupuestal. Sin embargo, situaciones como crisis económicas, coyunturas críticas o un viraje en las políticas de gobierno afectan la captación y la redistribución de recursos. En el periodo de democratización en México se ha observado una variabilidad importante en la asignación y el ejercicio de los recursos de los que disponen las secretarías de Estado. De 1997 a 2018, periodo que abarca cuatro gobiernos, el gasto público en el país ha incrementado notoriamente, en términos equivalentes a 160 por ciento (Integralia, 2019).

Otra variación también importante durante este periodo son las negociaciones del paquete presupuestal, que pasó de centrarse en un círculo muy reducido de funcionarios de Hacienda y de la Presidencia a un circuito más amplio en el que intervienen más actores políticos con influencia en el gobierno, desde diputados que integran la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública hasta gobernadores, presidentes municipales y dirigentes de partidos relevantes en el Congreso (Integralia, 2019).

Durante el periodo de hegemonía priista, las decisiones presupuestarias eran tomadas directamente por el presidente de la República en compañía de un reducido círculo de funcionarios públicos (Integralia, 2019: 44). Por ejemplo, con Ernesto Zedillo, el último presidente de la era hegemónica priista, “muchos protagonistas de la época coinciden en que el presidente se involucraba de forma personal en definir los detalles del presupuesto”. En la práctica, dice un entrevistado: “Zedillo era el secretario de Hacienda” (Integralia, 2019: 45).

Con la alternancia en el poder, y al no contar con mayoría legislativa el partido gobernante, los presidentes surgidos del PAN —Vicente Fox y Felipe Calderón— se vieron en la necesidad de abrir canales de negociación presupuestaria con los distintos actores políticos del país, particularmente con gobernadores de partidos de oposición, quienes se volvían determinantes para influir en el voto de los legisladores

de su región a favor de ciertas políticas del gobierno federal a cambio de beneficios en el presupuesto. De esta manera se pasó de un esquema centralizado de planeación presupuestal a uno clientelar de negociación (Integralia, 2019).

Los gobiernos divididos han estimulado canales de negociación presupuestaria entre los distintos actores y fuerzas políticas para lograr consensos, pero con costos de diversa índole. En la presidencia de Felipe Calderón, quien tuvo entre sus propósitos primordiales alcanzar consensos con la oposición debido al conflicto postelectoral cuando asumió el cargo, se elevó el gasto público de manera sustantiva respecto al sexenio anterior en 33 por ciento (Integralia, 2019: 111). En tanto, en la presidencia de Enrique Peña Nieto dicho esquema de negociación se profundizó, alentando un clientelismo presupuestario de intercambios de beneficios entre diferentes fuerzas políticas (Integralia, 2019: 111).

En lo referente a la erogación de los recursos por parte de las secretarías de Estado la expectativa es que sean ejercidos de acuerdo con la planificación presupuestaria. La realidad, en cambio, demuestra que los recursos difícilmente son ejercidos en tiempo y forma debido a una inadecuada calendarización de proyectos y porque estos no cumplen con los criterios técnicos requeridos cuando son aprobados en el presupuesto de egresos de la federación (Integralia, 2019: 133).

Sin embargo, para prevenir un ejercicio inadecuado de los recursos se prevén varios controles normativos e institucionales. La Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública, por ejemplo, podrán suscribir convenios con las distintas dependencias para establecer compromisos de resultados en el ejercicio del gasto público, a fin de lograr un uso más eficiente y transparente del mismo. Los ministerios, por su parte, también podrán realizar ajustes al presupuesto asignado siempre y cuando sea para mejorar el cumplimiento de sus objetivos, pero por medio de la autorización de Hacienda (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria-LFPRH, 2021, arts. 45 y 58).

De existir subejercicio de recursos por parte de las dependencias de gobierno deberán subsanarse en un plazo máximo de 90 días. De no cumplirse, la Secretaría de Hacienda posee facultades para reasignar los recursos no ejercidos a programas sociales y de inversión en infraestructura. En el escenario opuesto, en que los ministerios gasten más de lo asignado; es decir, de generarse un sobreejercicio de recursos, deberá contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda para tal efecto (LFPRH, 2021, arts. 23 y 58).

De este modo, las posibilidades de discrecionalidad en el ejercicio de los recursos por parte de los ministerios resulta acotada debido a los controles institucionales previstos, tanto por la etiquetación fija de los recursos asignados como por la vigilancia de la Secretaría de Hacienda sobre su uso adecuado en los términos establecidos. Hacienda, además, al ser la encargada de formular el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, es la única dependencia que, de manera formal, puede realizar ajus-

tes sustantivos al presupuesto asignado a los ministerios, aunque es entendible que esto suceda con el consentimiento o por petición expresa del presidente. Por otra parte, no se descarta que en un plano informal ocurran prácticas de uso inadecuado o discrecional de los recursos en los ministerios, que por razones obvias se realicen en secrecía para evitar situaciones de escándalo político y de tipificación de responsabilidades, por lo que, de efectuarse, tales actos quedan ocultos al escrutinio público.

Capacidad política

Las secretarías de Estado son las dependencias de gobierno más importantes después de la figura del presidente. Las facultades institucionales, el impacto de sus políticas en la población y la cantidad de personal que tienen a su encargo lo hacen manifiesto. Esto pone en evidencia que cuentan con notorias capacidades de carácter político, tanto formales como informales, para influir en la arena gubernamental nacional; es decir, de interactuar con diversos actores, organismos y entidades políticas y sociales, no solo las adscritas a nivel federal, sino en todos los niveles de gobierno e incluso en la interacción con gobiernos de otros países.

Sin embargo, al indagar en las atribuciones de las carteras, no todas gozan de las mismas cualidades de interacción política, básicamente como resultado de su propia naturaleza institucional. En México, dos ministerios cuentan con mayor preeminencia política respecto a sus pares: la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera por encargarse de las cuestiones de la política interior en representación del presidente y el gobierno federal. La segunda por ser la fuente de recaudación y asignación de recursos económicos para el desempeño de una gran parte de la estructura gubernamental del país.

A la Secretaría de Gobernación, como parte de sus atribuciones, le corresponde formular y conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal, así como contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas y facilitar acuerdos políticos y consensos sociales para mantener las condiciones de unidad nacional, cohesión social, fortalecimiento de las instituciones de gobierno y gobernabilidad democrática (LOAPF, art. 27, fracción I).

Además de la conducción de la política interna del gobierno, Gobernación también está facultada para establecer las relaciones del Ejecutivo con los demás poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y con las demás autoridades federales y locales; al igual que conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los partidos políticos, organizaciones sociales y demás instituciones de la sociedad civil (LOAPF, art. 27, fracción III).

En cambio, a la Secretaría de Hacienda le atañe “proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal”, así como “formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la

federación y presentarlos a la consideración del presidente de la República” (LOAPF, art. 31, fracción XIV y XV). Estas dos atribuciones representan un significativo poder de influencia política por el hecho de etiquetar los recursos económicos de los que dispondrá el aparato gubernamental federal y la administración pública en general, incluyendo el de los estados y los organismos públicos autónomos, descentralizados y paraestatales. En pocas palabras, Hacienda dispone del capital económico para la realización de las tareas gubernativas y de servicio público del Estado, que al final se traduce como un efectivo instrumento de poder.

La influencia política de estos dos ministerios también es variable en función de los liderazgos de sus titulares y el estilo de gobernar del presidente, si es que este no inhibe el protagonismo de los miembros del gabinete y se inclina por ser el actor primordial de la política nacional. Durante la época de predominio priista, desde luego, la figura de mayor autoridad y de concentración de poder recaía en el presidente, pero el momento de la sucesión representaba el eclipse de su liderazgo y el resurgimiento del nuevo jerarca que tomaría las riendas del país, lo que se daba por hecho que provendría del gabinete. Tal era el peso político de los ministerios que durante todo el régimen priista, cercano a siete décadas, el sucesor siempre procedió del gabinete. Todos los presidentes del país dirigieron una secretaría de Estado de manera previa a su designación como candidatos presidenciales.

Por supuesto que en su nominación influía el grado de cercanía política de los ministros con el mandatario, pero también la cartera que tenían a su encargo permitiría posicionarlos como presidenciables. No es casual que a partir del establecimiento de los gobiernos civiles en México la mayoría de los presidentes procedieran de la Secretaría de Gobernación. Y los últimos mandatarios del ciclo priista en la etapa neoliberal —Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo— fueron titulares de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto —cuyas funciones fueron absorbidas por la Secretaría de Hacienda durante el gobierno de Salinas— como antesala a la presidencia nacional. De modo que dirigir alguno de estos ministerios ubicaba a cualquiera de sus titulares como serios aspirantes al relevo presidencial.

Con la alternancia en el gobierno, los presidentes panistas Vicente Fox y Felipe Calderón también pretendieron emular la práctica priista de designar sucesor, pero la realización de elecciones primarias para elegir candidato y la respuesta adversa de los militantes del partido a los perfiles impulsados por los presidentes impidió que fueran nominados. Fox se decantó por Santiago Creel Miranda, titular de la Secretaría de Gobernación durante su sexenio, para sucederlo en el cargo. Creel fue derrotado en las elecciones internas por Felipe Calderón, quien también colaboró en el gabinete foxista como secretario de Energía, pero no pertenecía al grupo político del presidente.

Ya como presidente del país, Calderón pretendió que Ernesto Cordero, titular de la Secretaría de Hacienda, fuera su sucesor. Pero de nueva cuenta las elecciones

internas del PAN resultaron adversas al precandidato favorito del presidente y se impuso Josefina Vázquez Mota, quien había sido secretaria de Educación en la primera parte del gobierno calderonista, pero tampoco formaba parte del grupo político del mandatario. Vázquez Mota, por su parte, perdió la elección presidencial frente al priista Enrique Peña Nieto.

Con el regreso del PRI a la presidencia nacional en 2012, las secretarías de Hacienda y de Gobernación recobraron un nuevo auge debido al protagonismo y peso político de sus titulares, Luis Videgaray Caso y Miguel Ángel Osorio Chong, respectivamente. Ambos fueron los principales operadores políticos de la campaña peñista a la presidencia y mantenían estrecha cercanía con Peña Nieto, principalmente Videgaray, por haber sido uno de sus colaboradores más cercanos desde que fuera gobernador en el Estado de México.

Al aproximarse el final del sexenio peñista, tanto Osorio como Videgaray continuaban siendo los actores políticos más influyentes del gobierno después del presidente, a pesar de que Videgaray había sido removido de Hacienda tras la abrupta invitación al país que hizo al entonces candidato republicano a la presidencia estadounidense, Donald Trump, quien generó antipatías entre los connacionales por haber insultado a la comunidad mexicana radicada en aquel país. Tras la escandalosa visita del republicano, Peña apartó del cargo a Videgaray y meses después lo nombró titular de Relaciones Exteriores, posición desde la cual siguió influyendo políticamente, al grado de mantenerse como un vistoso contendiente de la sucesión presidencial.

Para evitar conflictos al interior del PRI, pero sobre todo entre las fracciones encabezadas por Osorio y Videgaray, Peña Nieto impulsó como candidato de unidad a José Antonio Meade, de perfil independiente y con amplia experiencia en el gabinete al haber sido titular de cuatro ministerios distintos en dos gobiernos diferentes, a la vez que también se le identificaba como figura cercana a Videgaray, a quien se le atribuyó el triunfo político de tal nominación. En el momento de su postulación, Meade se desempeñaba como titular de Hacienda, con lo que de nueva cuenta desde este ministerio surgía el abanderado priista a la Presidencia de la República.

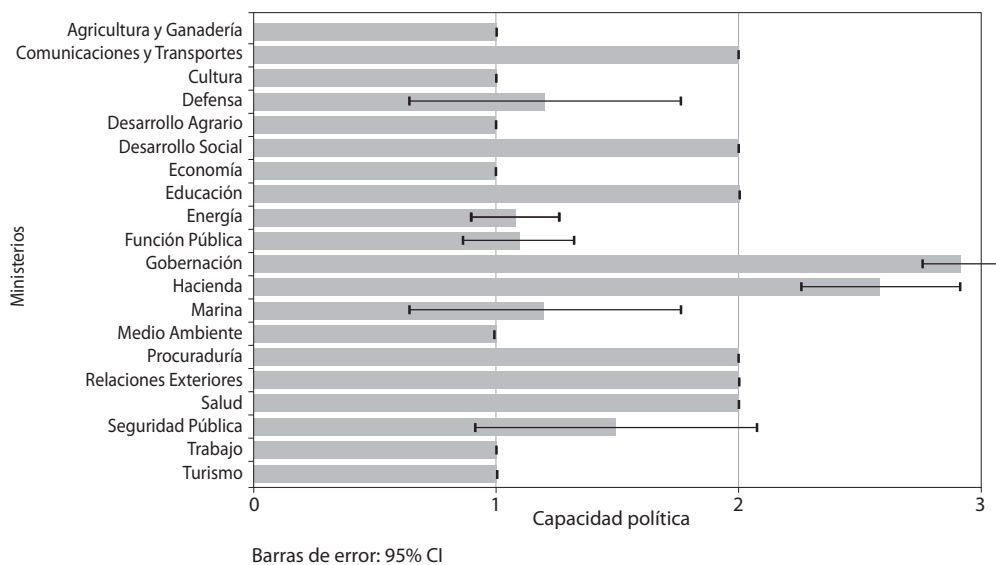
El candidato del PRI fue derrotado en las urnas por Andrés Manuel López Obrador, fundador del partido de izquierda Movimiento Regeneración Nacional (Morena). Con su triunfo se dio la tercera alternancia en el país y la propuesta de viraje en la conducción política y económica neoliberal predominante en las últimas décadas. En los hechos, el gobierno de López Obrador se ha caracterizado por centralizar la conducción política en su propia figura. Con ello, los integrantes del gabinete perdieron protagonismo político y en gran parte de las ocasiones el propio presidente es quien comunica sobre las labores que desempeñan los ministerios, sus resultados y el estado general de su gobierno. De manera que el peso político que ejercían los ministros en gobiernos anteriores ha sido eclipsado por una figura presidencial de enorme presencia mediática y concentrador de las decisiones de gobierno.

En el balance histórico de las últimas décadas los ministerios políticos más importantes han sido Hacienda y Gobernación, tanto por sus responsabilidades institucionales como por lo que representan en clave de sucesión presidencial. Con menor intensidad, pero también relevantes políticamente por la naturaleza de sus atribuciones, los programas que llevan a cabo, la cantidad de personal a su encargo y la interacción con otras autoridades de gobierno, se encuentran los ministerios de Educación, Salud, Comunicaciones y Transportes, y Desarrollo Social, así como Relaciones Exteriores debido a su labor diplomática y de construcción de acuerdos con los gobiernos de otras naciones, que ciertamente también requiere de capacidades de oficio político.

En el caso de la Procuraduría, su notoriedad política es de otra índole, acaso al margen de su desempeño formal, pues en no pocas ocasiones se ha conducido como un instrumento de gobierno para intimidar y perseguir adversarios, lo que en los hechos representa otro tipo de influencia política, más acorde con la politización de la justicia, aun y con su reciente condición de organismo público autónomo.

Finalmente, las variaciones más notables en las capacidades políticas de los ministerios se observan en los sectores responsables de temas de seguridad (Defensa, Marina y Seguridad). Esto como consecuencia de su creciente presencia en la arena pública y de mayor interacción con otras autoridades y ámbitos de gobierno, como son los gobiernos estatales y municipales para la coordinación de estrategias y distribución de competencias en la materia.

GRÁFICA 4. Capacidad política de los ministerios (1994-2021)



Fuente: Elaboración propia con base en las atribuciones de las secretarías de Estado indicadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Reglamentos Internos de las dependencias.

Capacidad organizacional

La capacidad de influencia de los ministerios al interior del gabinete es otro de los atributos que marcan la diferencia entre las secretarías de gobierno. En cuanto a atribuciones, la Secretaría de Gobernación vuelve a tener preeminencia sobre las demás carteras al estar facultada para “coordinar a los secretarios de Estado y demás funcionarios de la Administración Pública Federal para garantizar el cumplimiento de las órdenes y acuerdos del titular del Ejecutivo Federal y por acuerdo de este, convocar a las reuniones de gabinete; acordar con los titulares de las secretarías de Estado, órganos desconcentrados y entidades paraestatales las acciones necesarias para dicho cumplimiento, y requerir a los mismos los informes correspondientes” (LOAPF; art. 27, fracción 2). Por consiguiente, la Segob cuenta con facultades de coordinación interministerial tanto para convocar a los ministerios como para solicitarles informes conducentes al cumplimiento de los mandatos presidenciales; es decir, sus poderes son de carácter organizativo, pero también de exhorto a las otras secretarías para atender los requerimientos del Ejecutivo.

Las demás secretarías de gobierno no poseen atributos similares de coordinación interministerial, salvo facultades de colaboración con otras carteras para el cumplimiento de sus propósitos institucionales. A manera de ejemplo, y de acuerdo con su normativa, Relaciones Exteriores establece colaboración con la Fiscalía General de la República en casos de extradición; Hacienda y Crédito Público con la de Economía para fijar aranceles; Medio Ambiente y Recursos Naturales con la de Educación para realizar contenidos medioambientales en los planes de estudio escolares; Comunicaciones y Transportes con las demás dependencias en la construcción de infraestructura. Es decir, las secretarías de Estado están concatenadas unas con otras en consonancia con los objetivos institucionales que persiguen.

La colaboración entre carteras para la consecución de los objetivos del gobierno ha dado pie al establecimiento de gabinetes especializados, que básicamente consiste en el trabajo conjunto entre ministerios contiguos o de funciones complementarias para alcanzar los cometidos estratégicos del gobierno. Estos se crean y modifican por decreto presidencial según las prioridades y la estrategia de gobierno que se pretenda seguir, razón por la que los gabinetes especializados han variado con cada mandatario, tanto en enfoque de temas como en la integración de los ministerios que concurren en tales gabinetes.

Durante su gobierno, el presidente Ernesto Zedillo estableció ocho gabinetes especializados que tenían por objeto “proponer y dar seguimiento a la política del Ejecutivo Federal en materias del ámbito de su competencia”, los cuales se dividieron en: 1) Agropecuario, 2) Desarrollo Social, 3) Económico, 4) Política Interior, 5) Política Exterior, 6) Salud, 7) Seguridad Nacional, y 8) Turismo, dejando abierta la posibilidad de crear “los demás que el presidente de la República convoque” (DOF, 19/12/1997).

Vicente Fox, por su parte, decretó tres tipos de gabinetes especializados: 1) Crecimiento con Calidad, 2) Desarrollo Social y Humano y 3) Orden y Respeto, en los que agrupó a distintos integrantes de cada cartera y designó a tres “supercoordinadores” para cada área, quienes, curiosamente, no eran ministros: Eduardo Sojo Garza-Aldape, José Sarukhán Kermez y Adolfo Aguilar Zínser, respectivamente. Dicho formato no tuvo el efecto deseado dadas las dificultades de coordinación que experimentaron estos personajes, quienes terminaron por realizar otro tipo de labores al interior del gobierno.

En la presidencia de Felipe Calderón los gabinetes especializados se definieron como “instancias de coordinación al interior de la Administración Pública Federal, según corresponda a las materias que, en forma concurrente, deben atenderse en ámbito del Ejecutivo Federal”.⁵ Para ello, se crearon tres gabinetes especializados, los cuales fueron integrados por las secretarías de Estado acorde al área temática más afín: 1) Gabinete Económico y de Competitividad, 2) Gabinete de Infraestructura y Turismo, y 3) Gabinete Social.

En el gobierno de Enrique Peña se crearon cinco gabinetes especializados integrados por el presidente, algunos secretarios de Estado y, en su caso, funcionarios de alto nivel. Se denominaron: 1) México en Paz, 2) México Incluyente, 3) México con Educación de Calidad, 4) México Próspero, y 5) México con Responsabilidad Global. Estos gabinetes especializados fueron presididos por el presidente y tuvieron como propósito ser las “instancias encargadas del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones que sean de la competencia concurrente de varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.⁶

En la presidencia de López Obrador, aun sin ser de dominio público la integración de los gabinetes especializados, han sobresalido tres carteras de creciente influencia al interior del gabinete: la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. En Relaciones Exteriores ha sido más por razones coyunturales que estratégicas que el presidente ha solicitado la intervención de su titular, Marcelo Ebrard, en la resolución de problemas de diversa índole dentro del gobierno. Ebrard es considerado cercano al presidente y a quien encomienda la gestión de problemas críticos, lo que a veces implica que intervenga en las labores que corresponden a otras áreas del gobierno, lo cual ha generado rispidez con algunos miembros del gabinete, pero también reconocimiento a su capacidad resolutoria, aunque no exenta de polémica por realizar acciones que sobrepasan las responsabilidades formales de su encargo como

⁵ “Acuerdo por el que se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República” (DOF, 21/01/2008).

⁶ “Acuerdo por el que se establece la integración y el funcionamiento de los gabinetes” (DOF, 01/04/2013).

canciller.⁷ El otro brazo estratégico del gobierno lopezobradorista ha recaído en las Fuerzas Armadas (Marina y Defensa Nacional), los aliados que el presidente eligió para instrumentar algunas políticas prioritarias de su gobierno. Estos ministerios han sido facultados para intervenir en labores anteriormente ajenas a sus responsabilidades, desplazando las funciones de otras carteras encargadas de esas tareas. Al ejército se le encomendó la construcción del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, la mayor parte del Tren Maya y las 2600 sucursales del Banco de Bienestar creado por el gobierno, labores que habitualmente hubieran recaído en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. A esta cartera también se le retiró la administración y el control de los puertos del país para ser adjudicados a la Marina.

En temas de seguridad, a la Sedena también le fue atribuida el control de la Guardia Nacional, organismo encargado de la seguridad pública federal y adscrito a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), pero cuyos mandos y elementos operativos pertenecen a las filas castrenses, cuando originalmente fue propuesta como un cuerpo de seguridad del ámbito civil; además de contar con mandos militares en las direcciones del Sistema Penitenciario Federal y el Centro Nacional de Inteligencia, pertenecientes a la Segob y a la SSPC, respectivamente. En tanto que la vigilancia de las aduanas del país fueron transferidas a la Marina, cuando anteriormente se encargaba de esta tarea el Servicio de Administración Tributaria perteneciente a la Secretaría de Hacienda.

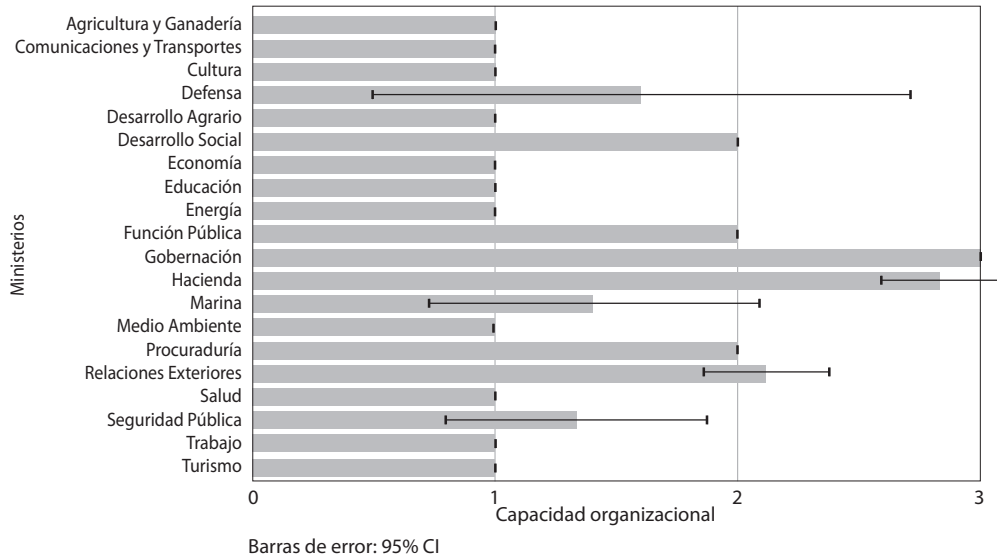
A grandes rasgos, la interacción e influencia entre las propias secretarías de Estado en el país se da en función de: atribuciones de coordinación y seguimiento de los ordenamientos presidenciales —en el caso de Gobernación—; por colaboración entre secretarías afines o complementarias en torno a políticas o generación de servicios específicos; por la instrumentación de políticas estratégicas mediante Gabinetes Especializados; o bien por instrucciones del presidente para que una cartera realice actividades que pudieran incumbir a otro ministerio, lo cual varía según el perfil del gobierno en turno (gráfica 5).

Relevancia global de los ministerios

De manera sintética la gráfica 6 muestra el grado de relevancia por cartera a través de un índice que integra las dimensiones analizadas en este estudio y que muestra

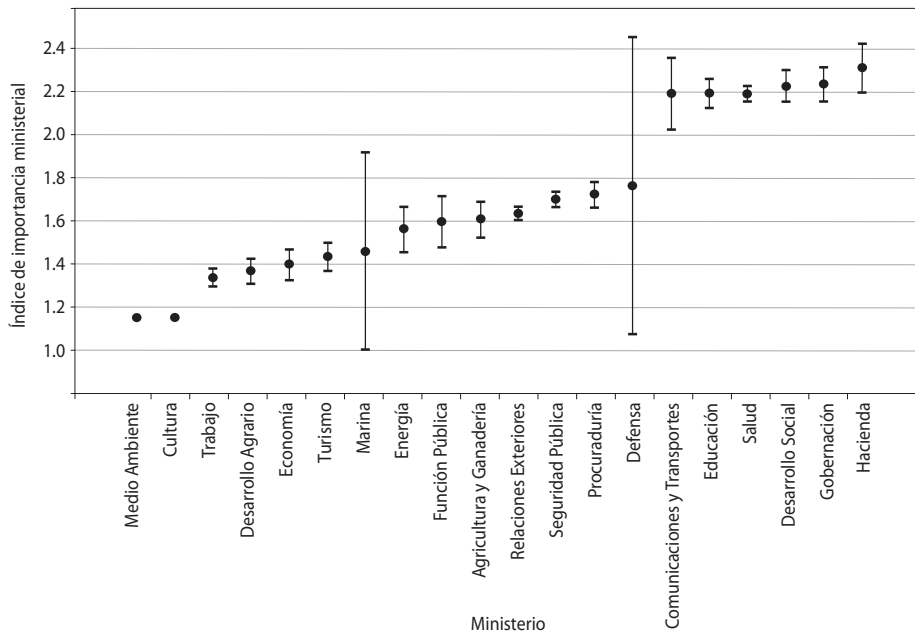
⁷Un ejemplo emblemático de la intervención de Ebrard en un área ajena a su competencia fue durante la crisis de la pandemia ocasionada por el virus del covid-19, pues el presidente “le encomendó estar al frente de la toma de decisiones del grupo coordinador a nivel federal de todas las medidas externas a las del sistema de salud, enfocadas a atender la emergencia sanitaria [...] La instrucción del presidente López Obrador fue clara: todo lo referente a la vocería del tema de salud estaría a cargo del subsecretario López Gatell. Pero, para el tema de política pública, de negociación, búsqueda de insumos, acuerdos nacionales e internacionales, el que estará a cargo de toda la coordinación de las áreas de gobierno involucradas en el tema sería el canciller Ebrard Casaubón”. A grandes rasgos se le reconoce como: “Un canciller que no hace nada sin que el presidente se lo ordene y que es la bisagra con empresarios, gobernadores, gobiernos, iglesia y hasta el propio gabinete” (Gómez y Nácar, 2020).

GRÁFICA 5. Capacidad organizacional de los ministerios (1994-2021)



Fuente: Elaboración propia con base en las atribuciones de las secretarías de Estado indicadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamentos Internos y Decretos Presidenciales.

GRÁFICA 6. Índice de importancia ministerial (1994-2021)



Fuente: Elaboración propia.

también los ministerios que han tenido mayor variabilidad a lo largo del tiempo, según las prioridades del gobierno en turno.⁸

Las secretarías de Hacienda y de Gobernación son las que promedian los mayores niveles de relevancia en términos globales, casi a la par de los ministerios del área social de Bienestar, Educación y Salud, que son los que tienen mayor impacto directo en la población por contar con un amplio padrón de beneficiarios de los servicios que proveen. Igualmente Comunicaciones y Transportes debido a su labor en la creación de obra pública en materia de movilidad, que si bien no cuenta con un padrón personalizado de beneficiarios, la planeación y creación de infraestructura prevé que impacte en el mayor número de personas.

Además del contacto inherente que suelen tener las carteras sociales con los ciudadanos, cada presidente impulsa proyectos estratégicos como eje distintivo de su gobierno, con lo cual, algunos ministerios se tornan más relevantes para alcanzar tales propósitos. Las secretarías adscritas al ámbito de seguridad pública —Defensa, Marina, y Seguridad y Protección Ciudadana—, al combate a la corrupción —Función Pública— y la correspondiente al sector energético —Energía— han adquirido mayor presencia por estar vinculadas a las prioridades de gobierno de los últimos tres presidentes, con matices y reajustes según el mandatario en turno, pues es entendible que replanteen, fortalezcan o modifiquen estrategias de acuerdo con su visión de gobierno; aunque en el caso específico del gobierno de López Obrador se ha ampliado considerablemente el presupuesto, las atribuciones y la participación de las Fuerzas Armadas en distintas tareas gubernamentales, algunas de estas, por cierto, ajenas a su vocación militar.

En el plano de influencia política, pocas carteras cuentan con esta distinción como parte de sus atributos institucionales; es decir, que ejercen un poder político en los distintos niveles y dependencias de gobierno. Es el caso de la Secretaría de Gobernación por sus manifiestas facultades políticas, pero también la de Hacienda y Crédito Público por sus capacidades en materia económica, que al final representan un efectivo poder político debido a su influencia en la programación de recursos para las distintas dependencias de gobierno. En menor medida, pero que también ejercen influencia política, están las carteras que tienen a su cargo programas de impacto ciudadano directo, amplio manejo de personal e interacción con distintas autoridades de gobierno, siendo el caso de las carteras de corte social —Educación, Salud y Desarrollo Social— y las relacionadas con la seguridad pública —Defensa, Marina y Seguridad.

A nivel de gabinete, la interacción entre ministerios se da en razón de colaboración entre carteras afines o complementarias en sus labores; es decir, entre secretarías

⁸ El índice de importancia ministerial se construye promediando los valores de cada dimensión: (Estrategia+Impacto+Presupuesto+Nombramientos+Capacidadpolítica+Capacidadorganizacional)/6

contiguas o emparentadas temáticamente, lo que también ha dado pie a la creación de gabinetes especializados para la atención de problemáticas específicas o la ejecución de políticas de gobierno de manera colaborativa. Gobernación es la única que tiene predominio sobre las demás carteras por sus facultades de coordinación al interior del gabinete. Aunque en los hechos también se observan situaciones de intervención de ciertos ministerios en las labores de otros a consideración del presidente. Así, la preeminencia del líder del ejecutivo sobre el gabinete es determinante para que un ministerio cobre mayor o menor relevancia respecto a sus pares.


Por otro lado, hay carteras cuya tendencia histórica ha sido de menor valía al interior del gabinete, acaso como resultado del escaso interés que muestran los gobernantes hacia el tipo de responsabilidades que estas tienen a su encargo. Es el caso de los ministerios de Cultura, Medio Ambiente, Trabajo y Desarrollo Agrario, las cuales, a diferencia de la media de secretarías del gabinete, son propensas a recibir un presupuesto inferior, con sus correspondientes limitaciones en cantidad de personal, capacidad operativa y puesta en marcha de las políticas de gobierno. Aspectos que también hacen la diferencia en el grado de relevancia que pueda adquirir un ministerio.

CONCLUSIÓN

Las secretarías de Estado en México son equivalentes y sin distinciones ante la ley, sin preeminencia o jerarquía alguna entre estas (LOAPF, art. 10). La realidad, en cambio, demuestra que existen gradualidades en su funcionamiento que trazan notables distinciones en su nivel de relevancia e influencia en el gobierno. Las variables analizadas —mediante el modelo de medición aquí propuesto— permitieron poner en relieve que los ministerios poseen facultades diferenciadas, persiguen propósitos disímbolos e influyen política y organizativamente de manera desigual.

Los ministerios mexicanos se distinguen entre sí por sus capacidades institucionales y los recursos —materiales, económicos y humanos— con que cuentan para ponerlos en operación, pero también por su funcionamiento real a raíz de los ajustes que realiza cada presidente para replantear estrategias, disminuir o incrementar sus poderes, o incluso requerir su intervención en labores de distinta índole cuando a su juicio lo considere conveniente.

Los cambios en la estructura, los propósitos y el funcionamiento operativo de los ministerios generalmente se efectúan al momento de la alternancia en el poder; es decir, con la llegada de un nuevo mandatario, y suelen ser más profusos cuando cambia también el partido en el poder. Los presidentes hacen uso de sus facultades para modificar el diseño institucional de los ministerios cuando pretenden, particularmente: *a)* reorientar políticas para distinguirse de gobiernos anteriores, *b)* ejecutar las propuestas centrales de su gobierno, *c)* resolver coyunturas críticas, y *d)* posi-

cionar ministerios de manera estratégica, regularmente en contextos electorales. Esta condición cambiante de la que pueden ser objeto las secretarías de gobierno en México hace que su funcionamiento sea diferenciado y las posiciones en diferentes escalas de relevancia en el transcurso del tiempo. 

REFERENCIAS

- Alemán, Eduardo y George Tsebelis (2011), “Political Parties and Government Coalitions in the Americas”, *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), pp. 3-28.
- Amorim Neto, Octavio (2006), “The Presidential Calculus. Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”, *Comparative Political Studies*, 39(4), pp. 415-440.
- Blondel, Jean (1985), *Government Ministers in the Contemporary World: Political Executive in Comparative Perspective*, Londres, Sage.
- Budge, Ian (1985), “Party Factions and Government Reshuffles: A General Hypothesis Tested against Data from 20 Post-war Democracies”, *European Journal of Political Research*, 13(3), pp. 327-333.
- Budge, Ian y Hans Keman (1990), *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford, Oxford University Press.
- Camerlo, Marcelo y Aníbal Pérez-Liñán (2013), “Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies”, documento de trabajo 2, Universidade de Lisboa-ICS,
- Camerlo, Marcelo y Cecilia Martínez-Gallardo (2022), “¿Por qué son importantes los ministerios importantes? Un marco de análisis”, *Política y gobierno*, XXIX(1).
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2008), *Evolución del gasto público por ramos 1980-2008*, Ciudad de México, Cámara de Diputados.
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2020), *Evolución del gasto público en el periodo 2006-2020*, Ciudad de México, Cámara de Diputados.
- Dowding, Keith y Patrick Dumont (2015), “Introduction: Agency Rent, Adverse Selection and Moral Hazard”, en Keith Dowding y Patrick Dumont (eds.), *The Selection of Ministers around the World*, Londres, Routledge.
- Druckman, James y Paul Warwick (2005), “The Missing Piece: Measuring Portfolio Salience in Western European Parliamentary Democracies”, *European Journal of Political Research*, 44(1), pp. 17-42.
- Fox Quesada, Vicente (2000), “Compromisos de campaña”, disponible en: <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/42025.html> [fecha de consulta: 4 de enero de 2021].
- Gobierno de México (2020a), “100 compromisos del presidente Andrés Manuel López Obrador”, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/100-compromisos-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-al-1-de-septiembre-de-2020> [fecha de consulta: 15 enero de 2021].
- Gobierno de México (2020b), “Padrón único de beneficiarios”, disponible en: <https://pub.bienestar.gob.mx/pub> [fecha de consulta: 27 enero de 2021].
- Gómez, María Idalia y Jonathán Nácar (2020), “El bombero del presidente”, *Eje Central*, 8 de junio, disponible en: <https://www.ejecentral.com.mx/la-portada-el-bombero-del-presidente/> [fecha de consulta: 22 de febrero de 2021].
- IFE (Instituto Federal Electoral) (1994), “Los 4 grandes compromisos de Ernesto Zedillo”,

- 4 de mayo, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/104395> [fecha de consulta: 26 de diciembre de 2021].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019), “Estadísticas a propósito del día de la Administración Pública”, comunicado de prensa número 317/19, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/publica2019_Nal.pdf [fecha de consulta: 16 de diciembre de 2020].
- Integralia (2019), “La negociación política del presupuesto (1997-2018)”, Ciudad de México, Integralia Consultores, Senado de la República.
- Martínez-Gallardo, Cecilia (2014), “Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability”, *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), pp. 3-38.
- Méndez, José Luis (2018), “Los sistemas de servicio profesional en México”, Brasilia, ENAP, disponible en: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3410/6/Jos%C3%A9-Luis%20Mendez%20%20Los%20Sistemas%20de%20Servicio%20Profesional%20en%20M%C3%A9xico.pdf> [fecha de consulta: 2 diciembre de 2020].
- México Evalúa (2021), “Gasto del gobierno federal según ejecutor de gasto”, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/numerosdeerario/portfolio/gasto-del-gobierno-federal-segun-ramo-clasificacion-administrativa/> [fecha de consulta: 2 septiembre de 2021].
- Negretto, Gabriel (2006), “Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, 48(3), pp. 63-92.
- Peña Nieto, Enrique (2018), “Compromisos de campaña 2012”, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/compromisos-pena-nieto/> [fecha de consulta: 10 de enero de 2021].
- Presidential Cabinets Project (2021), disponible en: <https://www.presidentialcabinets.org/> [fecha de consulta: 12 de abril de 2021].
- Raile, Eric D., Carlos Pereira y Timothy J. Power (2010), “The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime”, *Political Research Quarterly*, 64(2), pp. 323-334.
- Rose, Richard (1969), “The Variability of Party Government: A Theoretical and Empirical Critique”, *Political Studies*, 17(4), pp. 413-445.
- Rose, Richard (1974), *The Problem of Party Government*, Salisbury, Macmillan.
- Sánchez Ildefonso, Luis Alfredo (2017), “Análisis del Servicio Profesional de Carrera: La necesidad del cambio”, *Encrucijada*, 27, pp. 19-39.
- Strom, Kaare (2000), “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”, *European Journal of Political Research*, 37(3), pp. 261-289.
- Ware, Alan (2004 [1996]), *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Ediciones Istmo.

Documentos oficiales vigentes

- Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica [fecha de consulta: 29 agosto de 2021].
- Diario Oficial de la Federación.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2021).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2020).
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (2020).

Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2012).
Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2016).
Reglamento Interior de la Secretaría de Cultura (2016).
Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2019).
Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (2018).
Reglamento Interior de la Secretaría de Economía (2019).
Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (2020).
Reglamento Interior de la Secretaría de Energía (2014).
Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (2019).
Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017).
Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional (2019).
Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (2020).
Reglamento Interior de la Secretaría de Marina (2015).
Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2012).
Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2013).
Reglamento Interior de la Secretaría de Salud (2018).
Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2019).
Reglamento Interior de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2019).
Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo (2013).