



**Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**



**La Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal en la Cuarta
Transformación, 2018-2021. Una visión desde la perspectiva del cambio
institucional**

Tesis

**Que para obtener el título de
Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública**

Presenta:

Itzel Ramírez Esquivel

Directora:

Dra. María de los Dolores Leticia Contreras Orozco

Toluca, Estado de México, Noviembre 2022.

Índice

Introducción.....	4
Capítulo 1. El Estado, la modernización administrativa y el nuevo institucionalismo.....	7
1.1 El Estado y sus elementos.....	7
1.2 Administración pública.....	11
1.3 Reforma de Estado.....	15
1.4 Modernización administrativa.....	16
1.4.1 Modernización o reforma administrativa.....	17
1.4.2 Implicaciones de una modernización administrativa.....	21
1.5 El Nuevo Institucionalismo.....	23
1.5.1 Nuevo Institucionalismo Normativo.....	25
1.5.2 Nuevo Institucionalismo de Elección Racional.....	28
1.5.3 Cambio Institucional.....	30
Capítulo 2. El Estado mexicano y la administración pública federal.....	33
2.1 Gobierno Mexicano.....	34
2.2 La Administración Pública en México.....	36
2.2.1 Centralización, descentralización y desconcentración.....	37
2.2.2 Administración pública federal centralizadas y paraestatal.....	39
2.3 El Poder Ejecutivo Federal y sus Secretarías de Estado.....	41
2.3.1 Papel del representante del Poder Ejecutivo en la Administración Pública.....	42
2.3.2 Secretarías de Estado.....	46
2.4 Relevancia de la Secretaría de Estado.....	54
2.4.1 Atribuciones de la Secretaría de Gobernación.....	55
2.4.2 Rediseño institucional de la Secretaría de Gobernación en el sexenio de Enrique Peña Nieto	57
Capítulo 3. La Secretaría de Gobernación en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.....	64

3.1 Contexto político de la Cuarta Transformación.....	65
3.1.1 La Cuarta transformación de Andrés Manuel López Obrador.....	67
3.1.2 La política interior como responsabilidad de la Secretaría de Gobernación en la Cuarta Transformación.....	69
3.2 Cambios funcionales y organizacionales al interior de la Secretaría de Gobernación.....	71
3.3 La situación de la Secretaría de Gobernación en la Cuarta Transformación..	78
3.3.1 Reposicionamiento de la Secretaría de Gobernación en la administración pública federal.....	79
3.3.2 La nueva imagen de la Secretaría de Gobernación.....	82
3.3.3 Adán Augusto López Hernández: nuevo Secretario de Gobernación en la Cuarta Transformación.....	85
3.4 El cambio institucional de la Secretaría de Gobernación desde la corriente del nuevo institucionalismo normativo y de elección racional.....	88
3.4.1 El nuevo institucionalismo normativo y el cambio institucional en la Cuarta Transformación.....	89
3.4.2 El nuevo institucionalismo de elección racional y el cambio institucional en la Cuarta Transformación.....	94
3.4.3 El cambio institucional de la Secretaría de Gobernación como consecuencia de la Cuarta Transformación.....	99
Conclusiones.....	104
Referencias.....	107

Introducción

La presente investigación gira entorno al estudio de los cambios de la Secretaría de Gobernación desde la perspectiva del cambio institucional, perspectiva que compete al área de la ciencia política. El recurrir a esta perspectiva ha implicado ir más allá de lo que puede ser observado a simplemente vista, pues los cambios tienen un trasfondo que en esta investigación se tratan de explicar al igual que sus consecuencias.

Han sido varios los teóricos del nuevo institucionalismo que argumentan que,

(...) una forma de asegurar la continuidad de las transformaciones es el cambio institucional, entendido como el cumplimiento de la función de las instituciones de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. (Sánchez, 2009, p.84)

Debido a que las instituciones públicas, la administración pública en general, es un objeto dinámico, siempre está en constantes cambios, sin embargo, no todo cambio puede asegurar una transformación.

La Secretaría de Gobernación, resultó ser el objeto de estudio puesto que es una dependencia de suma importancia en la administración pública federal centralizada, recordemos que en primer lugar se encuentra la Presidencia de la República y en segundo lugar la Secretaría de Gobernación. Esta Secretaría tiene como funciones principales el dirigir la política interior del país y las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros poderes de la Unión y los demás ámbitos de gobierno, además, desde que México se consolidó como un país independiente en 1821, se formó, en ese entonces, un ministerio bajo la denominación de “Del Interior y de Relaciones Exteriores”, la cual es el antecedente de la actual Secretaría de Gobernación.

Desde 1821 hasta el día de hoy, la Secretaría de Gobernación ha pasado por una serie de cambios sin fin, no obstante, partamos del contexto político en el que se encuentra actualmente el país, el gobierno federal ha realizado cambios tanto políticos como administrativos a la estructura de la administración pública federal, pero con mayor peso en la Secretaría de Gobernación, cabe recordar que el

Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, pertenece al partido político Movimiento de Regeneración Nacional, MORENA, catalogado como un partido de izquierda.

Los cambios, que a lo largo del trabajo se desarrollarán, giran entorno a la comprobación de la hipótesis planteada en un inicio, la cual sostiene que la Secretaría de Gobernación está pasando por un proceso de modernización administrativa donde los cambios políticos-estructurales tienen impacto en la imagen, identidad y funcionamiento de la propia Secretaría y de todos aquellos que la conforman, es decir, se presenta un cambio institucional, que parte desde el interior de la Secretaría para después exteriorizarlo, para ello se conocerán las causas o propósitos de los cambios en la estructura administrativa de la Secretaría de Gobernación, al igual que el impacto que han tenido estos cambios políticos-estructurales en la imagen de la propia Secretaría de Gobernación y así poder llegar al punto central de esta investigación, el explicar el cambio institucional de la Secretaría de Gobernación.

Aunado a lo anterior, se partió del objetivo general de determinar si los cambios políticos-estructurales presentados en la Secretaría de Gobernación responden a un cambio institucional, para lo cual se necesitó conocer las unidades administrativas creadas, eliminadas y fusionadas, también las modificaciones a la base normativa de la propia Secretaría y explicar cuáles fueron sus efectos en la imagen de la Secretaría de Gobernación.

Como se había mencionado en un principio, la teoría seleccionada para el estudio de la Secretaría de Gobernación ha sido el nuevo institucionalismo, específicamente las perspectivas del institucionalismo normativo y el institucionalismo de elección racional, con el fin de comprender de mejor manera cómo es que se está presentado el cambio institucional en la Secretaría de Gobernación.

Como la investigación versa más en un análisis, se recurrió al método analítico y explicativo, debido a que se analizarán los cambios organizativos y normativos referentes a la Secretaría de Gobernación, para después explicar y argumentar los hallazgos encontrados. Como técnicas de apoyo se recurrió a la búsqueda y análisis

de información documental, al igual que la contrastación de algunas características de la Secretaría de Gobernación en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador con el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Por último, el desarrollo del trabajo se conforma de la siguiente manera, en el capítulo uno se describirá al Estado y sus elementos, así como también lo que implica la modernización administrativa y el nuevo institucionalismo para después abordar al nuevo institucionalismo normativo, al nuevo institucionalismo de elección racional y cambio institucional; en el segundo capítulo se expone la composición de la administración pública federal de México y la situación de la Secretaría de Gobernación en el sexenio de Enrique Peña Nieto; en el capítulo tres, el lector conocerá los cambios que ha estado presentando la Secretaría de Gobernación en la Cuarta Transformación de Andrés Manuel López Obrador desde la perspectiva del institucionalismo normativo y de elección racional, para después hablar del cambio institucional en la Secretaría de Gobernación.

Finalmente se exponen las conclusiones las cuales contienen los hallazgos y aportaciones que pueden ser útiles para futuras investigaciones.

Capítulo 1. El Estado, la modernización administrativa y el nuevo institucionalismo

El Estado que hoy conocemos no surgió de la noche a la mañana, pues como veremos más adelante, fue un proceso a través de los años en donde la pieza clave fue el hombre, pues si no hubiera tenido la iniciativa de agruparse con otros hombres para ayudarse, para protegerse o para fijarse un objetivo en común, no hubiera surgido el Estado.

El hablar del Estado, no solo implica el referirse a sus elementos, mismos que se explicarán más adelante, sino que también abarca su organización, su funcionamiento, sus fines, sus actividades, sus fallas, sus cambios, sus transformaciones, es decir, el Estado es un todo, por ello, debemos ser muy precisos cuando queremos estudiar algo del Estado.

Así como hay varias cosas que se pueden estudiar del Estado, también existen varias disciplinas, enfoques y teorías que ayudan y permiten entender y explicar ciertas cosas del Estado, tal es el caso de la modernización administrativa y el nuevo institucionalismo. Estas dos teorías, la primera más enfocada a la administración pública y la segunda a la ciencia política, son herramientas para el estudio y análisis de ciertos aspectos del Estado.

Pese a que estas dos teorías son de diferente área, resultan relevantes para lo que se pretende estudiar en el presente trabajo, pero antes de poder aplicarlas, es necesario conocer su concepto, que implicaciones tienen, incluso si tienen tipos, tal es el caso del nuevo institucionalismo, pues este cuenta con diferentes perspectivas, las cuales a su vez cuenta con características particulares.

1.1 El Estado y sus elementos

Varias han sido las definiciones que se le han atribuido al concepto de *Estado*, las cuales dependen del campo de estudio y de la época, de ahí que se desprenda una clasificación, pues desde Platón hasta contemporáneos de nuestra época, han aportado una definición con un enfoque diferente, por ejemplo, partiendo de las ideas de Platón y Aristóteles podemos ubicar a las teorías organicistas, las cuales se basan,

en la analogía de que el *Estado* puede compararse a un organismo vivo. Así, el Estado es entendido como un ser humano; sus partes o miembros no pueden ser separados de la totalidad, ésta precede a las partes, por lo que cuenta con unidad, dignidad y carácter, de tal manera que no puede disgregarse del conjunto. (Sánchez, 2018, p.31)

Por otra parte, se encuentra el campo sociológico, en donde el Estado es visto,

como una unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen en comunidad para alcanzar un fin, de tal forma que las voluntades particulares llegan a adquirir un poder único en la voluntad de un órgano director donde se deposita. (Sánchez, 2018, p.32)

Un ejemplo de las teorías sociológicas es la que sostiene Thomas Hobbes en su libro *Leviatán*, en el argumenta que el Estado se formó a causa de que el hombre decidió dejar su estado de naturaleza (un estado ficticio), en el cual no había regla alguna y lo único que imperaba era la ley del más fuerte, el hombre tenía que ver por su propia vida, a causa de que desconocía en qué momento sería atacado por alguien más. Caso contrario en el Estado (un Estado civil), pues en este, los hombres deberían de ceder una parte de sus derechos y su libertad a una sola persona o un conjunto de personas través de un contrato, con el fin de que la persona que concentrara el poder velara por la seguridad de todos los demás.

Además de Hobbes, Nicolás Maquiavelo o Carl Marx también son referentes de las teorías sociológicas, en el caso de Carl Marx contribuyó con su teoría marxista argumentando que,

la concepción del *Estado* aparece orientada hacia el análisis de las relaciones de producción y explotación en un sistema económico bien definido, y que de alguna forma nos permite comprender el concepto de lucha de clases. El *Estado* aparece como aquella estructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad, considerada como la superestructura política de la economía y destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de la propiedad y de las relaciones de explotación. (Sánchez, 2018, p.33)

Por último, tenemos a las teorías jurídicas, las cuales, a diferencia de las teorías organicistas y sociológicas, le dan otro matiz a la definición de Estado.

Dentro de esta teoría se le otorga personalidad jurídica al *Estado*, es decir, una unidad normativa cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del *marco del Derecho*, donde la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el propio Estado. (Sánchez, 2018, p.36)

Partiendo de la línea de las teorías jurídicas, además de Hans Kelsen, Omar Guerrero (1997) contribuye a este tipo de teorías, planteando que “el Estado es una asociación de dominación obligatoria y consensual. Esta paradoja supone un punto de equilibrio donde la coerción y el consenso se concilien y coadyuven al desenvolvimiento de una sociedad, cuya perpetuación esté fundada en la vida cívica” (p.26). Ahora bien, como un campo complementario a las teorías jurídicas podemos situar a la política, ya que desde su perspectiva el Estado es considerado como un “conjunto de instituciones en las que se concentra la facultad de tomar decisiones válidas y obligatorias para toda la comunidad” (De la Paz, 2017, p.16).

El que exista una diversidad de definiciones de Estado, no significa que unas estén bien y otras mal, más bien, es el reflejo del avance que ha tenido la sociedad por entender qué es el Estado, quiénes forman el Estado, cuáles son los fines del Estado, incluso pensar en qué sucedería si no hubiera un Estado, por lo tanto, debemos ver al Estado como aquel conglomerado o grupo de personas que se asientan en un lugar determinado, con el fin de establecer una forma de Gobierno que les permita organizarse, llevar una vida digna, que resuelva las diferencias que puedan existir entre las personas, que haga justicia, que los proteja, que salvaguarde sus derechos, que haga cumplir sus obligaciones, pero sobre todo, que los guíe y les permita alcanzar un bien común.

Elementos del Estado

Hemos visto que el Estado puede ser estudiado y entendido desde diferentes áreas, sin embargo, en esta diversidad de definiciones hay elementos sustanciales que

son los pilares del Estado, además de coincidir en muchas de las definiciones, por lo tanto, es importante tener claro qué es el territorio, la población y el Gobierno.

El territorio se refiere al espacio geográfico que comprende el área terrestre, la acuática y la aérea, limitado por fronteras, siendo así el “soporte necesario para el ejercicio del poder y la vigencia del derecho y, en definitiva, puede considerarse un elemento esencial del propio Estado.” (Díaz, 2018, p.162)

La población es el conglomerado de personas que comparten características entre ellas, además de contar con objetivos en común, pero,

con el surgimiento del Estado esta población deja de ser meramente la suma de los individuos sobre la que recae el poder, para comenzar a ser un elemento constitutivo del propio Estado. La población es el elemento humano del Estado, (...) el pueblo pasará a ser el sujeto del poder estatal, el titular de la soberanía. (Díaz, 2018, p.155)

El que el pueblo pase a ser el titular de la soberanía significa que ahora ejercerá poder en la toma de decisiones, debido a que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno.” (CPEUM, 2020, p.50)

Por otro lado, el Gobierno es el encargado de dirigir al Estado por medio de la toma de decisiones en función del beneficio de todos, representa un “un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales” (Sánchez, 2018, p.36), configurándolo como la máxima autoridad.

Pese a que son tres los elementos fundamentales del Estado, estos a su vez cuentan con otros tipos de agrupaciones o elementos más específicos que también contribuyen a la definición e identificación del Estado.

El Estado cambia de forma y de apariencia en función de las actividades que desarrolla, de las escalas en las cuales opera, de las fuerzas políticas que actúan hacia él, de las circunstancias en las cuales aquellos y este último actúan. (...) Por lo general se trata de un conjunto básico de instituciones con fronteras exteriores cada vez más vagas. Tal lista incluye a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, al ejército, la policía y la administración pública, así como –en un registro más extendido- a la educación, los

sindicatos, los medios masivos de comunicación, la religión, e incluso a la familia.
(Jessop, 2014, p.21)

Los tres elementos, territorio, población y Gobierno son importantes, sin embargo, el Gobierno juega un papel relevante pues, así como es un representante del Estado también lo es del pueblo. El Gobierno es conformado por un grupo de personas que han sido elegidas, en la mayoría de los casos por el pueblo. En este sentido y sustentado por varios filósofos, tales como, Platón, Aristóteles, Maquiavelo o Rousseau, afirman que aquellas personas que debe elegir el pueblo deben ser aquellas que sean las más aptas para liderar, para dirigir, para la toma de decisiones y para llevar la responsabilidad en sus manos.

El Gobierno es quien concentra el poder del Estado y de la sociedad, teniendo así un poder indivisible y soberano, sin embargo, Jean-Jacques Rousseau en su libro *El espíritu de las Leyes*, menciona que se debe evitar a toda costa la concentración del poder en algunas manos, de lo contrario se pueda dar el caso de abuso de poder, de dejar a un lado los intereses comunes por el interés propio del gobernante, en fin, un sin número de acciones que solo afectarían al Estado y a la sociedad, por lo que Rousseau enfatiza que el poder del Estado no puede ser dividido pero lo que sí se puede dividir son las funciones del Estado, las cuales responden al poder que tiene el propio Estado, en otras palabras, “el gobierno es el conjunto de órganos en los que se deposita el poder del Estado y, de forma más concreta, son las personas que temporalmente ocupan los cargos directivos del Estado” (De la Paz, 2017, p.16), teniendo atribuciones, funciones y actividades que le otorgue la ley.

Por lo anterior, el Estado tiene el poder de crear leyes, dirigir y hacer justicia teniendo así el poder Legislativo, el poder Ejecutivo y el poder Judicial, los cuales en su conjunto orientan el rumbo del país apoyándose de la administración pública.

1.2 Administración pública

Así como el Estado cuenta con diferentes órganos de poder, también debe contar con un aparato ejecutor, es decir, un aparato que lleve a cabo las decisiones que se han elegido en el Gobierno, este aparato es la administración pública.

En un sentido general, la administración “refiere a actividades cooperativas dirigidas a conseguir objetivos comunes. Para una organización esto implica aplicar técnicas de planeación, organización, integración, dirección y control de los recursos humanos, financieros y materiales” (De la Paz, 2017, p.18), sin embargo, el fin con que se aplica dicho proceso administrativo genera que se haga una distinción entre administración privada y administración pública.

La administración privada implica aquellas actividades realizadas por el sector empresarial, donde su máxima importancia y característica es la de obtener alguna ganancia económica, son lucrativas; mientras que la administración pública basa todas sus actividades en el bienestar del ciudadano y del propio poder del Estado, no es lucrativa. Como lo afirma Omar Guerrero (1997), la administración pública es “la actividad del Estado” (p.24), es por medio de ella que el Estado puede brindar servicios a la sociedad.

Así como Omar Guerrero ha contribuido a la definición de qué es la administración pública, también lo han hecho otros estudiosos a lo largo de la historia tal como Lorenzo Von Stein, Nicolás Maquiavelo, Max Weber, Woodrow Wilson, entre otros.

La administración pública -caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad. (Guerrero, 1997, p.24)

En sentido lato, administración pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder. En sentido estricto, administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad. (Guerrero, 1997, p.27)

También es importante mencionar que hay una clasificación de actividades que realiza la propia administración pública, son las actividades funcionales y las actividades institucionales. Para Omar Guerrero (1997) las actividades funcionales son:

Las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto que constituye un organismo. (p.34)

Por tanto, entendemos que la administración pública es el conjunto de actividades que surge a partir de las demandas de la sociedad, es decir, si no existiera la sociedad no tendría sentido la administración pública, pues no habría a quién brindarle servicios, además,

cuando hablamos de administración pública no sólo nos referimos a la administración como técnica, sino como ejercicio de una función pública, esto es, ejercicio del poder del Estado, y por tal razón debe sujetarse al principio de legalidad, el cual implica estricto cumplimiento de las atribuciones expresamente señaladas en la ley. (De la Paz, 2017, p.19)

La administración pública no solo es aquel medio por el cual se atiende a la sociedad, sino que también es el medio entre cada órgano de poder, es decir, la administración pública también está presente al interior del Gobierno.

Relación Gobierno-Administración Pública

Se ha mencionado que el Gobierno, entendiendo que abarca al poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en conjunto con la administración pública son dos elementos sustanciales para que el Estado cumpla con sus obligaciones o funciones, sin embargo, la relación Gobierno-administración pública va más allá de la simple ejecución de las decisiones tomadas por el Gobierno, pues la administración pública no es un órgano, una área o una institución independiente al Gobierno, más bien, la administración pública es parte del Gobierno, es decir, el Gobierno es la base sobre la cual la administración pública se establece y trabaja.

La administración pública siempre estará al servicio del Gobierno, debido a que,

es el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus

órganos, con lo que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder. (Sánchez, 2018, p.39)

Por lo anterior, la administración pública se encuentra un tanto supeditada al poder del Gobierno, porque su acción “se hace palpable en los reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales” (Sánchez, 2018, p.37), entonces el funcionamiento de la administración pública dependerá de cómo es que sea manejado el Gobierno y cuáles son los intereses de los que están al frente del Gobierno, recordemos que en el Gobierno hay un conjunto de personas encargadas de decidir qué es lo mejor para el Estado.

Es cierto que la administración pública depende del Gobierno en cuanto a su funcionamiento y su organización, pero no significa que el Gobierno pueda hacer cambios por el simple gusto, más bien se debe de apegar a los procedimientos y condiciones que se establece en la ley, pues, así como la sociedad tiene restricciones o límites en su conducta o actuar para evitar conflictos, también los tienen aquellas personas que forman parte del Gobierno.

Otro punto relevante en la relación Gobierno-administración pública es que los deseos, intereses o inclinaciones de aquellos que están en el Gobierno se verán reflejados en la administración pública, es decir, cuando se hace algún cambio en la estructura de la administración pública es porque en el Gobierno se ha planeado algo que no puede ser cumplido a causa de que en la administración pública no se cuenta con algún recurso material, humano, financiero o tecnológico, inclusive con alguna área administrativa.

La relación Gobierno-administración pública es recíproca, tanto el Gobierno como la administración pública trabajan a la par, necesitan una de la otra para realizar un trabajo eficaz, eficiente e integral, además, se deben coordinar e ir en el mismo sentido, pues sería ilógico que el Gobierno quisiera hacer algo y la administración pública algo diferente, inclusive tener objetivos diferentes.

1.3 Reforma del Estado

El Estado, al ser un conglomerado de personas es normal que sufra cambios con el paso del tiempo, pues es reflejo de la evolución de la sociedad y de sus necesidades, de este constante proceso de cambios se deriva el término de reforma del Estado, que es entendida como,

la reingeniería de la organización de todas las instituciones informales y formales que regulan las reparticiones públicas, así como el replanteamiento de las funciones del Estado, dada la amplitud de su objeto, puede separarse en dos categorías: por un lado, están las reformas que afectan al diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, la manera en que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas; por otro, las reformas pueden centrarse, no tanto en el proceso, sino en el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance. A las primeras les llamaremos reformas institucionales y a las segundas reformas sustanciales. (Espejel, et al., 2009, p.23)

La reforma de Estado abarca una amplia variedad de tipo de reformas o cambios que se aplican en el aspecto administrativo y en el aspecto político, con el fin de lograr una “reforma del Estado integral.” (Sánchez, 2018, p.27) La reforma del Estado implica la relación Gobierno-administración pública debido a que,

cuando un Estado requiere reformar sus instituciones significa que los partidos políticos, los poderes ejecutivo y legislativo, y los gobiernos locales han conformado y delimitado una agenda con una serie de temas donde hay un consenso para atenderlos de manera gradual pero sistemática, aun cuando haya diferencias de contenido entre los actores políticos. (Sánchez, 2018, p.29)

Aunque debemos tener en cuenta que, en lo ideal, los cambios deben estar relacionados, es decir, la política y la administración pública, y que se apoyen todos aquellos que favorezcan al mejoramiento del Estado, no está ajena la situación en la que algunos cambios más bien respondan a intereses particulares, a compromisos o ideologías políticas, en este caso, a los intereses del Gobierno, los cuales configuran una agenda de temas, que con base a los planes del Gobierno, son importantes y deben ser tratados.

La agenda de temas se puede entender como el Plan Nacional de Desarrollo, en el caso de un Gobierno federal mexicano, pues en dicho documento se pueden plasmar la visión, la misión, los objetivos, las metas o los propósitos que quiere alcanzar y cumplir el Gobierno en turno, además de los programas o líneas de acción que contribuirán al cumplimiento de los objetivos.

El concepto de la Reforma del Estado se sitúa en un amplio debate. No existe una definición única o totalizadora. Pero una primera aproximación para que exista una Reforma de Estado es cuando: a) hay una agenda de gobierno (con temas delimitados y jerarquizados); b) tiene lugar cambios en el texto constitucional con la creación y modificación de leyes; y c) se implementan nuevos procedimientos y se reorientan objetivos en el conjunto de instituciones que componen la estructura estatal. (Sánchez, 2018, p.30)

Entonces, tenemos que la reforma del Estado es el conjunto de todos los cambios que se realizan en el Estado enfocados a un solo objetivo, al mejoramiento, por lo que es recomendable que “sea dirigida desde arriba, pero con una amplia participación de la ciudadanía, los partidos políticos y los agentes económicos, es decir, lograr un amplio consenso social (Sánchez, 2018, p.52) y reforzando la relación Estado-Gobierno-Sociedad, así como también la de Gobierno-administración pública.

1.4 Modernización administrativa

Sabemos que la administración pública es muy dinámica, es decir, está en constantes ajustes desde cualquier ámbito, pues debe estar a la par del contexto en el que se encuentra y de las demandas de la sociedad.

Así como la administración pública está en constantes cambios, lo mismo sucede con las teorías y los términos utilizados dentro del área de la administración pública, tal es el caso de la modernización administrativa. El hablar de modernización administrativa resulta interesante, porque hay quienes creen que es algo nuevo, sin embargo, no lo es así.

La modernización administrativa es un término que ha ido tomando relevancia en los últimos años al interior del área de la administración pública, debido a que se le

relacionado con el uso de las TIC'S en algunas actividades administrativas, pero si recordamos un poco, la tecnología siempre ha estado presente en la vida del hombre, en la administración pública, lo único que ha cambiado es lo que es la tecnología, es decir, cuando se empezó a utilizar la máquina de escribir, en su época era tecnología, pero ya en la actualidad dejamos a un lado la máquina de escribir por una computadora.

Por lo tanto, la modernización administrativa siempre ha estado presente en la administración pública de ahí su relevancia, puesto que todo cambio, en algunas ocasiones si implica el introducir algo nuevo para hacer más eficiente y productivo el trabajo, pero en otras ocasiones el cambio va en función de cambiar algunas reglas, rutinas, agregar u omitir algunos pasos, lo cual también podría ser señalado como una modernización administrativa.

1.4.1 Modernización o reforma administrativa

Sabemos que la reforma de Estado abarca distintos cambios un ejemplo de ellos son los que se presentan en la administración pública, debido a los movimientos y decisiones que se han tomado en el Gobierno, estos cambios pueden presentarse en distintas áreas administrativas o incluso pueden ser varios cambios en una misma área administrativa.

Para hablar de los cambios o estrategias que el Estado realiza para hacer más efectiva la operación y funcionamiento de la administración pública, además del concepto de modernización administrativa, los académicos, investigadores y los propios servidores públicos, hacen uso de otros términos que van en la misma dirección. En este sentido, se utiliza también la expresión de reforma administrativa. (López,2019, S/P)

Ha existido un debate en cuanto a la denominación de dichos cambios, por ejemplo, Espejel, Flores y Rodríguez (2011) consideran a los cambios en la administración pública como una reforma administrativa, sin embargo, “la expresión ha sido desplazada por términos como modernización administrativa, nueva gestión pública, desarrollo institucional, reforma del Estado, o más recientemente,

governabilidad” (p.22). También autores como Daussauge, opta por reforma administrativa, mencionando que:

Las reformas administrativas surgen de situaciones que nos parecen problemáticas a algunos; pero esa problematización no solo se construye a base de conceptos, términos y ‘mejores prácticas’ de administración pública, sino también de valores, aspiraciones y prioridades. En ese sentido, las reformas administrativas responden a ciertas ideologías, referentes intelectuales, juicios valorativos a partir de los cuales se plantea la posibilidad de alcanzar un mejor estado de cosas (crear un gobierno innovador, por ejemplo.)

[...], las reformas administrativas son promesas simbólicas. Al plantear una reforma gubernamental, de forma implícita se está prometiendo cambiar las rutinas establecidas, dejar atrás los viejos hábitos, modificar el statu quo, todo en busca de un supuesto funcionamiento administrativo superior: mejor gobierno, mayor eficiencia, más calidad, menos corrupción.

Las reformas administrativas son también reformas políticas, pues alteran las reglas del juego (reglamentos, leyes, normas, procedimientos) y con ello redistribuyen el poder entre los actores burocráticos y legislativos que intervienen en la tarea de gobernar. (2019; citado por López, 2007, p.137)

Por otro lado, se tiene a la modernización administrativa, que en cierto sentido podría ser un término más reciente para referirse a los cambios en la administración pública, como:

un proceso de cambio a través del cual las dependencias y entidades del sector público presupuestario actualizan e incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas, sociales y comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de una manera más eficaz y eficiente. (Secretaría de la Función Pública de Zacatecas, 2020)

Otro aporte más a la definición de modernización administrativa es la de José Luis Carro (2011), quien menciona que la modernización administrativa,

solo puede describirse, en un plano general, como el esfuerzo de permanente adaptación, estructural y funcional, de las Administraciones públicas a las actuales circunstancias socioeconómicas, culturales y tecnológicas con la finalidad de una

eficaz y eficiente prestación de los servicios públicos y de una mejor satisfacción de las demandas, cada vez más exigentes, de los ciudadanos. (p.8)

Una máxima exponente de la modernización administrativa es María del Carmen Pardo (1991) quien concibe a la modernización administrativa como “la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tenga la coherencia y organización necesarias” (p.11), además, no ve a la modernización administrativa como algo de moda, más bien la ve como un proceso muy útil que permite corregir las deficiencias que hay y que pueda mostrar la administración pública. Continuando con la idea de María del Carmen Pardo, menciona que al llevar a cabo una modernización en la administración pública se ha notado que “una importante dosis de energía institucional se ha concentrado en procesos como los de control, simplificación, desconcentración y descentralización administrativas, para aliviar, aunque no para resolver, la excesiva concentración de atribuciones en las administraciones centrales” (Pardo, 2010, p.396), sin embargo, analizando otros casos de modernización administrativa se ha notado que no es igual en todas las administraciones públicas, por ejemplo, “otros esfuerzos se hicieron para reorganizar mejor las tareas de la administración, apareciendo y desapareciendo agencias, como la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre las más notables” (Pardo, 2010, p.399), caso particular del Gobierno de México en el sexenio del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.

En definitiva, de lo que se trataría sería de lograr, a través de la llamada modernización, una nueva “cultura administrativa”, una gestión “moderna” de la Administración, cuyos parámetros han de ser previamente clarificados en lo que se refiere, sobre todo, a las relaciones con los ciudadanos y, en un plano más general, al papel reservado al Ordenamiento jurídico- público en su regulación.

La modernización supone, en el sentido de la disposición constitucional, la necesidad de considerar también a la Administración Pública (...) como una “Administración de resultado”, muy diferente de una Administración meramente “neutral” respecto de su acción sobre la realidad socioeconómica. (Carro, 2011, p.6-7)

Respecto a las definiciones de reforma administrativa y modernización administrativa, no son tan alejadas una de la otra, más bien coinciden, pues tanto el concepto de reforma administrativa como la de modernización administrativa, en rasgos generales, tienen como objetivo lograr una administración eficaz y eficiente, que sea capaz de cubrir las demandas que le exige la sociedad y de los que están en el Gobierno, así como también, no estancarse en la estructura y funcionamiento de la propia administración pública, es decir, que también evolucionen a la par del contexto en el que se encuentran, en otra palabras, tanto la modernización administrativa como las reformas administrativas permiten un “mejoramiento de la organización y el funcionamiento del aparato gubernamental.” (Sánchez, 2009, p.79)

Otro punto importante que resaltar entre la modernización y la reforma administrativa, es que ambas surten efecto en la ejecución de ciertas actividades, en el proceso de algunos trámites o servicios que son responsabilidad de la administración pública, se busca romper con las rutinas, los hábitos o las costumbres existentes en la estructura y el funcionamiento de la administración pública.

Además, el debate de cómo denominar los cambios de la administración pública responde más al factor del tiempo, es decir, los cambios en la administración pública han sido diferentes en cada época, pero siempre han respondido a factores o circunstancias sociales, económicas, culturales y tecnológicas específicas de cada época. Por ejemplo en el ámbito social, antes la principal preocupación del Gobierno y de la administración pública era el brindar una eficiente prestación de servicios públicos a la sociedad, para lo cual se buscaron algunas maneras o métodos que permitieran lograr dicho objetivo, se buscaba una reforma administrativa, actualmente, la prestación de servicios sigue siendo una prioridad para el Estado, pero ahora se ha anexado la preocupación e importancia por la participación activa de la sociedad en temas políticos o temas que les afecten directamente, lo cual podemos denominar como una modernización administrativa, porque además de

mantener las prioridades básicas, el Estado ha ido incorporando otros puntos centrales que han tomado importancia recientemente.

Lo que se pretenden es entender que el término reforma y modernización administrativa, son lo mismo, que ambas buscan transformar la rutina que se ha venido manejando a través de nuevas formas de trabajo, la inclusión de nuevos puntos o focos de interés, nuevas áreas de atención, incorporación de nuevas tecnologías que permitan una mayor atención y cobertura en la sociedad, así como también el hacer más accesible la información y los trámites administrativos.

Por lo tanto, para efectos del presente trabajo se manejará el término de modernización administrativa, como un equivalente al término de reforma administrativa y entendiéndola como los cambios que se han presentado en la administración pública recientemente, todo en beneficio de la propia administración pública.

1.4.2 Implicaciones de una modernización administrativa

Una vez entendido lo qué es la modernización administrativa, ahora es importante conocer que para poder ejecutarla de una manera eficiente y eficaz:

es fundamental la realización previa de un correcto análisis de las circunstancias actuales para detectar con seguridad aquellos aspectos de la Administración, de su organización y de su actividad, que deben ser “modernizados” o, si se quiere, adaptados a los profundos y acelerados cambios que se vienen produciendo en la sociedad de nuestros días, evitándose, eso sí, la vacía retórica o la indeseable ambigüedad.” (Carro, 2011, p.8)

Con un análisis previo, hay mayor posibilidad de que los resultados deseados sean alcanzados a través de una modernización en la administración pública, además,

todo proceso de modernización exige, por el contrario, una absoluta profesionalización de las tareas directivas en las Administraciones públicas que haga posible una continuidad en el desarrollo de las mismas, sin excluir, por supuesto, el establecimiento de una responsabilidad gestora, propia y diferenciada.” (Carro, 2011, p.12)

Con lo mencionado en el párrafo anterior, deja claro que toda modernización debe ser acorde a lo que se estipula en la ley o reglamentos que estén vigentes, puesto que, en teoría, cada parte de la estructura y funcionamiento de la administración pública cuenta con un sustento. Así como se ha mencionado que la modernización puede ser aplicada en determinadas áreas, se puede dividir a la administración pública en tres ámbitos o categorías en donde,

los procesos de modernización administrativa se llevan a cabo, en primer lugar, en un marco institucional caracterizado por una avanzada descentralización política, lo que va a exigir la puesta en marcha de eficaces instrumentos de coordinación y cooperación interadministrativas entre todas las Administraciones autonómicas y de éstas con la del Estado; un segundo ámbito de modernización abarcaría a los aspectos funcionales y procedimentales del actuar administrativo, y un tercer ámbito de los procesos de modernización debe comprender, específicamente, a los recursos humanos de las Administraciones públicas. Se trataría de adecuar el estatus de los servidores públicos a los nuevos modos de administrar, introduciendo elementos de innovación y perfeccionando, a la vez, aquellos que tradicionalmente han venido caracterizando dicho estatus, cuyo modelo, por lo demás, en esencia se mantiene, de acuerdo con la opción constitucional por el régimen funcional... (Carro, 2011, p. 10, 13, 16)

Los tres ámbitos son una forma de poder identificar como es que se puede aplicar una modernización administrativa, y que no solo implica, por ejemplo, el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC'S), sino que, hasta los cambios en el proceso de un trámite, ya implica una modernización. La modernización administrativa ha tomado relevancia en los años reciente como “una clara respuesta al desgaste del modelo de Estado benefactor y sus diferentes versiones...,” aunado a esto “no es sencillo aportar mayor flexibilidad a las acciones de las administraciones, cuando sigue resultando muy importante contar con Gobiernos y administraciones estables.” (Pardo, 2010, p.396-397). Lo anterior sustenta que el proceso de la modernización administrativa es largo, los resultados no se verán de un día a otro, se necesita tiempo, además de una constante vigilancia y evaluación, sin embargo, estos son aspectos que el Gobierno no implementa correctamente, generando así que las acciones sean ambiguas una vez que sean llevadas a la

práctica, pues su ejecución es a medias y en algunos casos son olvidadas por atender otras situaciones más graves y urgentes (March y Olsen, citado por Sánchez, 2009)

Pese a que la modernización administrativa ha tenido buenos resultados, también ha tenido malos y esto en parte se debe a que “los esfuerzos de modernización de la administración pública han quedado subordinados a otras prioridades, notablemente el crecimiento económico y la estabilidad política, en lugar de haber servido para ‘acompañar esos propósitos’.” (Pardo, 2010, p.398), la modernización administrativa debe ser considerado como un plan integral, pues, aunque la modernización solo se lleve en un área administrativa específica, se debe tener presente todos los factores que puedan influir durante todo el proceso, al igual que las consecuencias, por ejemplo,

La simplificación administrativa fue una estrategia para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública. Sin embargo, el problema de la simplificación administrativa como programa de gobierno es que fue concebida como un fin en sí mismo y no como un medio para lograr el mejoramiento de la administración pública federal. (Sánchez, 2009, p.90)

Como se ha mencionado, el objetivo de la modernización administrativa es el mejoramiento del funcionamiento y organización de la administración pública, tomando en cuenta “las reglas de funcionamiento e interacción entre los servidores públicos” (Sánchez, 2009, p.87), para que así los cambios o ajustes sean lo más posible efectivos y no tengan consecuencias negativas.

1.5 El Nuevo Institucionalismo

En algunas ocasiones el hombre ha recurrido a la ciencia política para poder explicar los fenómenos que pasan dentro de las instituciones, identificar qué factores son los que influyen en las personas, que conforman a estas instituciones, para que se comporten de determinada manera, tal es el caso del viejo institucionalismo y el nuevo institucionalismo. El viejo institucionalismo se caracterizó por trabajar con dos enfoques: el conductismo y la elección racional, Guy Peters (2003) menciona que:

ambos enfoques dan por sentado que los individuos actúan autónomamente como individuos, basándose en características socio-psicológicas o en un cálculo del posible beneficio personal. En ambas teorías los individuos no se ven constreñidos por las instituciones formales e informales, sino que hacen sus propias elecciones; y en ambas perspectivas las preferencias son exógenas al proceso político. (p.13)

Desde esta perspectiva, todo parte del individuo, quien no es afectado por nada externo a su personalidad,

asimismo, los conductistas y los partidarios del análisis de la elección racional consideran que los individuos son actores totalmente autónomos que se encuentran a salvo de las restricciones de las instituciones; sin embargo, deberían tomar conciencia de que es indudable que los individuos reciben influencias institucionales. (Peters, 2003, p.14)

Como consecuencia de ésta última observación al viejo institucionalismo, se dio pie a que se replanteara el objeto de estudio y se desprendiera una corriente del institucionalismo, a la cual fue denominada *nuevo institucionalismo*. Esta nueva corriente “argumenta que los contextos institucionales -políticos, sociales, económicos, culturales- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera determinante sobre su comportamiento.” (Sánchez, 2009, p.70), caso contrario a lo que planteaba el viejo institucionalismo, pues en el nuevo institucionalismo el individuo ya no se encuentra aislado de lo que sucede a su alrededor, sino que ahora es parte de su contexto en donde tiene un papel importante, tanto él influye como también es afectado por su entorno.

Dentro de esta relación individuo-contexto, Guy Peters realizó una tipología del nuevo institucionalismo, teniendo seis tipos, como se muestra a continuación:

Cuadro 1. Tipos del nuevo institucionalismo

Tipo de nuevo institucionalismo	Características
Normativo	Fuerte énfasis en las normas de las instituciones como medios de comprender cómo funcionan estas y cómo

	determinan, o al menos moldean, el comportamiento individual.
Elección racional	Los estudiosos que trabajan dentro de este marco teórico sostienen que, en vez de guiarse por normas y valores, los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos.
Histórico	Para estos investigadores, el punto de partida para el análisis está en las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno.
Empírico	Los institucionalistas empíricos argumentan que la estructura del gobierno marca una diferencia en la manera en que se procesan las políticas y en las decisiones que toman los gobiernos.
Internacional	Se enfoca a lugar teórico asignado a la estructura al explicar el comportamiento de los Estados y de los individuos.
Social	Expresión para describir la estructuración de relaciones entre el Estado y sociedad.

Fuente: Elaboración propia con base en Guy Peters (2003, p.37-39).

Como se puede observar, en cada tipo del nuevo institucionalismo hay un enfoque específico en cuanto al papel del individuo y su contexto. Para efectos del presente trabajo se recurrirá al enfoque del nuevo institucionalismo normativo y del nuevo institucionalismo de elección racional, los cuales son explicados de manera más detallada a continuación.

1.5.1 Nuevo Institucionalismo Normativo

En este enfoque, el individuo se ve influenciado por las normas y reglas de las instituciones a las que pertenece, es por medio de ellas que se explica la conducta de los individuos (Peters, 2003). Partiendo de lo anterior, el punto central son las normas, sin embargo, la institución también juega un papel importante, pues de ella emanan estas normas, por lo tanto, el nuevo institucionalismo normativo define a la institución como:

un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar

cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación, (...) una institución sería un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores. (Peters, 2003, p.50-51)

El individuo cuenta con ciertos valores y características sociopsicológicas, sin embargo, estos se ven modificados una vez que entran y forman parte de una institución, en donde se ponen como prioridad los valores y normas de la institución, esto tiene como consecuencia que “las instituciones moldean considerablemente a sus propios participantes y proveen sistemas de significación para quienes participan en la política y, en un sentido más amplio, en la vida social.” (Peters, 2003, p.47); el individuo ya no será ajeno a la institución y no es porque solo tenga que realizar funciones administrativas, sino que también irá construyendo una identificación con la institución, la cual se dará con el tiempo por medio de las normas, valores, costumbres o rutinas. Pese a que pueden ser varios los factores que contribuyan a la construcción de la identidad del individuo con la institución, se debe tener claro que,

...una rutina es simplemente una pauta estable de conducta, y esa definición no incluye la idea de que sea inmutable, disfuncional o de cumplimiento obligatorio (...) las normas son elementos fundantes, es decir, medios para estructurar el comportamiento de nivel macro de los sistemas políticos. (Peters, 2003, p.53)

Por lo tanto, la norma será la que defina el rumbo de los demás factores, así como también los cambios que se puedan llegar a presentar en el individuo y en la institución. Dentro de esta relación individuo-institución, ambas partes recurren al compromiso con los objetivos, teniendo así una seguridad de que ambos actuarán bajo las mismas normas, Peters (2003) lo describe de la siguiente manera,

...si una institución logra influir sobre la conducta de sus miembros, estos reflexionarán más sobre si un acto se ciñe a las normas de la organización que sobre cuáles serán las consecuencias para ellos. (...) los individuos harán elecciones conscientes, pero esas elecciones están siempre dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes. Esas decisiones exigirán

también que cada individuo haga una interpretación de los valores institucionales dominantes, puesto que hasta las instituciones más desarrolladas dejan muchas zonas de comportamiento abiertas a la interpretación de los miembros individuales.”
(p. 51)

Siguiendo esta línea, en la que el individuo tendrá que elegir bajo que normas actuará, entra en juego un concepto importante dentro del nuevo institucionalismo normativo, el cual es *la lógica de lo apropiado*, este hace referencia a que,

los actores deciden no con la expectativa de maximizar sus preferencias, sino con la idea de ser congruentes con las responsabilidades que tienen asignadas según las normas y tradiciones institucionales. La lógica de lo apropiado implica un doble ejercicio por parte del individuo que se enfrenta a una decisión: primero, el individuo debe identificar quién es él dentro de la organización, es decir, cuál es su papel como actor organizacional y segundo, debe decidir qué acciones son las apropiadas para su papel en una circunstancia dada, de acuerdo con las normas de la institución. (Sánchez, 2009, p.73-74)

Con *la lógica de lo apropiado* se pretende que la toma de decisiones del individuo sea bajo lo que indican las leyes, es decir, todo acto o decisión deberá estar apegado a lo que dictan las leyes o de las expectativas que se ha planteado la institución. Una herramienta, propuesta por Cohen, March y Olsen, que ayuda a la toma de decisiones de los individuos dentro de las instituciones es el método *del cubo de la basura*, este indica que “(...) las soluciones pueden ir en busca de los problemas para resolverlos, y de que las instituciones necesitan disponer de un reservorio de respuestas a las que puedan echar mano cuando se advierta la necesidad de ajustar políticas” (Peters, 2003, p.57). El *método del cubo de la basura*, parte de la experiencia con la que cuentan las instituciones de situaciones que en la actualidad son similares a las del pasado, siendo así, podemos decir que,

(...) las instituciones tienen una serie de respuestas de rutina ante los problemas e intentan usar las respuestas conocidas antes de buscar alternativas que se aparten de los valores básico. Los cambios (...), se adaptan a la lógica de lo adecuado, y aquellos valores institucionales desempeñan la valiosa función de limitar la gama de

la búsqueda de alternativas políticas (racionalidad limitada) para la institución.
(Peters, 2003, p.57)

Pese a que las normas son las que delimitarán las acciones de los individuos, se han presentado situaciones en las que “aún dentro de las instituciones políticas más normales, la ambición personal de los políticos suele no coincidir demasiado con las normas sociales acerca del rol del funcionario público como servidor del pueblo.” (Peters, 2003, p.55), aquí es cuando es más fuerte el interés del individuo que las normas de la institución a la que pertenece.

1.5.2 Nuevo Institucionalismo de Elección Racional

Una explicación que puede dar respuesta al por qué los individuos no acatan las normas y valores de alguna institución, es la que proporciona el nuevo institucionalismo de elección racional, pues su argumento central de este tipo de nuevo institucionalismo es que el individuo actúa con el fin de alcanzar o lograr sus propios intereses,

(...) la maximización del beneficio seguirá siendo la principal motivación de los individuos, pero que esos individuos pueden llegar a darse cuenta de que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional y descubrir que su conducta es moldeada por las instituciones. (Peters, 2003, p.73)

En este punto, toda gira en torno a la obtención del máximo beneficio posible, el individuo actúa bajo la premisa de que lo más importante es lograr sus intereses propios, ser egoísta, pero a diferencia del enfoque de elección racional del viejo institucionalismo, dichos intereses particulares pueden ser apoyados por las instituciones a las que pertenece el individuo. El papel de las instituciones sigue siendo fundamental para ambas corrientes, sin embargo, en el nuevo institucionalismo de elección racional,

las instituciones son interpretadas como un conjunto de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un espacio político dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes, además, (...) se espera del político individual que actúe con miras a maximizar el beneficio personal, pero sus opciones están inherentemente restringidas debido a que los

políticos operan dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones. (Peters, 2003, p.72)

Entonces, los individuos tienen claro sus objetivos y cómo es que lo van a lograr, pero una vez que deciden formar parte de alguna institución, deben “aprender cuanto antes normas más flexibles y aceptar los valores institucionales, si es que desean tener éxito en esa institución” (North, citado por Peters, 2003, p.73), ante esto la institución está teniendo influencia sobre el individuo, de tal forma que con el paso del tiempo ambos se acoplarán al ritmo de trabajo, incluso, puede suceder que los objetivos del individuo cambien, que en este caso siempre será para obtener algo mejor.

Entendemos que las instituciones siguen moldeando la conducta de los individuos, pero no de la misma forma como sucedía en el nuevo institucionalismo normativo, pues ahora las normas o reglas no cumplen el papel de ser las limitadoras de la conducta del individuo, sino que ahora “los individuos reaccionan racionalmente ante los incentivos y restricciones establecidos por esas reglas” (Peters, 2003, p.75), es decir, los individuos aceptan las reglas o normas que la institución establece siempre y cuando se obtengan los beneficios de formar parte de la estructura (Peters, 2003).

Ante la forma en la que trabaja y se relaciona una institución con los individuos, existe la ventaja de que “las reglas se fijan con anticipación de modo que los participantes comprendan lo que están aceptando cuando se incorporan a la institución.” (Peters, 2003, p.79), así los individuos evalúan si en realidad les conviene acatar ciertas reglas o normas, o definitivamente no.

Un punto en contra del nuevo institucionalismo de elección racional es que “(...) da por sentada la existencia de un elemento comportamental-la maximización individual- y señala que esa maximización individual producirá algún comportamiento disfuncional, como la indisciplina y la falta de cumplimiento de las obligaciones” (Peters, 2003, p.74), aunque existan acuerdos o beneficios para los individuos de las instituciones, se caerá en una zona de confianza debido a que el

individuo se siente seguro. El que exista un comportamiento disfuncional dentro de alguna institución no implica que:

(...) las burocracias sean malas; solo se supone que son interesadas y, aspiran a disponer de espacio suficiente para poder poner en ejecución en su área política sus propias versiones de interés público, como también de los intereses individuales, que tienen posibilidad de promover a través de las actividades de su organización.
(Peters, 2003, p.83)

El nuevo institucionalismo de elección racional enfatiza que el ser humano es egoísta y siempre estará buscando los máximos beneficios para el mismo, sin embargo, se puede presentar la situación en la que la institución tenga cierta influencia en la persona y cambie, o a la inversa, que la persona tenga mayor influencia sobre la institución.

1.5.3 Cambio Institucional

Ahora bien, ya se tiene identificado a qué hace referencia el nuevo institucionalismo normativo y el nuevo institucionalismo de elección racional, ambas son de gran utilidad para el estudio del por qué los actores políticos, en este caso el Gobierno, toma determinadas decisiones respecto a la estructura y funcionamiento de la administración pública, lo que nos lleva a un término más, el cambio institucional.

El cambio institucional “(...) obedece a patrones racionales relativamente convencionales: actores racionales que intentan maximizar sus preferencias respetando ciertas reglas del juego y que son capaces de calcular sus beneficios potenciales si se modificaran algunas de estas reglas” (Sánchez, 2009, p.73), esta definición claramente parte del enfoque del nuevo institucionalismo de elección racional, pero también un cambio institucional puede estar influenciado por su normatividad, es decir, que “la base normativa de la institución es una importante fuente de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuales no lo son”, de modo que no haya necesidad de calcular ampliamente los resultados” (Peters, 2003, p.57), sin embargo esto no asegura que el cambio institucional sea funcional.

Ambos enfoques tienen sus puntos a defender, pero sin importar cuál sea el motivo de dichos cambios, debemos tener presente que,

(...) una forma de asegurar la continuidad de las transformaciones es el cambio institucional, entendido como el cumplimiento de la función de las instituciones de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. (Sánchez, 2009, p.84)

En páginas anteriores se había mencionado que los cambios en alguna institución o en la administración pública, que también es una institución, forman parte de una modernización administrativa, la cual es consecuencia de un conjunto diverso de factores, ante esto podemos decir que la administración pública es “un objeto dinámico que permanece en continuo cambio institucional y que requiere reformas administrativas para dirigir el rumbo de sus principales transformaciones.” (Sánchez, 2009, p.84)

Ahora bien, un punto sustancial dentro de la corriente institucionalista es que la administración pública, en el caso de México, beneficia a los políticos ganadores, es decir, que una vez que están en el Gobierno, los que están al mando reparten y comparten su triunfo electoral, dando a entender que la lealtad es hacia a aquellas personas que se encuentran en el Gobierno y no a las leyes. (Sánchez, 2009) Por lo anterior, tanto desde el enfoque del nuevo institucionalismo normativo y como del nuevo institucionalismo de elección racional,

(...) las instituciones están destinadas a superar las debilidades identificables en el mercado o en el sistema político, y son consideradas medios para producir resultados colectivamente deseables. (...) una buena institución es aquella que lleva a cabo con eficiencia la tarea que le ha sido asignada, por lo general manteniendo el compromiso con otras normas poderosas, tales como la democracia. (Peters, 2003, p.94)

Y es a causa de esas debilidades que el cambio institucional es una herramienta que permitirá el avance de la administración pública, pues “utilizaría la estrategia seleccionada: la focalización de un elemento clave del aparato gubernamental, para

modernizarlo y, según esta interpretación, generar por sí mismo un efecto que tuviera incidencia en el ámbito macro administrativo.” (Sánchez, 2009, p.88)

Pese a que el cambio institucional se aplica en beneficio de la administración pública, a menudo se muestra una resistencia “porque los afectados no lo perciben como algo benéfico ni progresista. (...) los efectos que tiene sobre las estructuras internas de la organización que regulan el estatus, el poder y la política” (Espejel, et al, 2011, p.36), situación que, si se puede presentar, pero que no se puede generalizar debido a que cada proceso de cambio institucional es diferente en cada administración, desde sus causas hasta sus consecuencias.

El hablar de cambio implica el romper con la rutina con las acciones e ideas que se han mantenido desde tiempo atrás, por lo que se crea un ambiente de duda sobre lo que pueda pasar, sin embargo, “el cambio institucional no es caótico, por lo general está regulado, esto es, sujeto a "procesos estándar", y es la manera en que las instituciones "interpretan y responden a la experiencia a través del aprendizaje [organizacional] y la adaptación" (Torres, 2015, p.129), es cuestión de saber bien que es lo que queremos cambiar y cómo lo vamos cambiar, para así evitar incertidumbres o equivocaciones que puedan afectar al funcionamiento y organización de la institución, además de poner en riesgo la legitimidad del Gobierno.

Capítulo 2. El Estado mexicano y la administración pública federal

El México que conocemos actualmente no fue el mismo unos años atrás, México ha sido el resultado de un largo proceso de cambios, que hasta la fecha siguen, de los cuales ha derivado la forma política y administrativa en que está organizado el país.

Han sido varios los hechos relevantes dentro de la historia mexicana que marcaron significativamente al país, sin embargo, se partirá del año de 1824 como el inicio del país que actualmente conocemos, en el artículo 5° del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, se ordena que “la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal” (Serra, 1977, p.1079).

Derivado de lo plasmado en la Constitución de 1824, la forma en la que se consolidó el país sigue vigente hasta nuestros días, claro, se han hecho modificaciones a la Constitución, pero se sigue manteniendo su esencia. Respecto a la forma que adoptó el país para su gobierno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) vigente lo sustenta en el artículo 40 de la siguiente manera,

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (CPEUM, 2021)

Siguiendo en esta línea, en el artículo 41 constitucional se menciona la existencia de órganos políticos, denominados Poderes de la Unión, en cada ámbito de gobierno, a fin de distribuir las competencias con base en la jurisdicción correspondiente.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (CPEUM, 2021)

2.1 Gobierno Mexicano

En el artículo 49 se menciona que “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, dando como resultado a los poderes de la Unión. El fin de que exista una división de poderes es el evitar que se “se reúnan dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación” (CPEUM, 2021)

Además, de evitar la concentración del Poder de la Federación en solo algunas personas, también implica una,

...división funcional de atribuciones que no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de las funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. (Rodríguez, 2014, p.72)

Entonces los Poderes de la Unión cumplen dos objetivos, primero evitar una concentración del poder y el segundo objetivo es el distribuir las funciones que le corresponden a cada uno.

Poder Legislativo

Como primer poder, se encuentra el *Poder Legislativo*, que, en el ámbito federal, será depositado en un “Congreso general o Congreso de la Unión, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”, según lo establece el artículo 50 constitucional, ya en el caso de cada entidad federativa solo se contará con una Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados estará integrada por 500 diputados, mientras que la de Senadores contará con un total de 128 senadores y en términos generales, “el Congreso se encarga de expedir leyes que regulan la estructura y funcionamiento internos de la República Mexicana.” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020)

Poder Ejecutivo

El *Supremo Poder Ejecutivo de la Unión*, con base en el artículo 80 constitucional, se deposita en un solo individuo, que se denominará *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*. El representante del Poder Ejecutivo debe gobernar conforma a lo que se establece en la CPEUM, además, es elegido a través del sufragio, voto directo, cada seis años sin la posibilidad de reelegirse.

Otra de las características del Presidente Constitucional es la de contar con “la facultad legal para nombrar a sus colaboradores más cercanos, que son los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020), de ahí que la administración pública federal esté conformada por Secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Poder Judicial

Como último poder tenemos al *Poder Judicial*, el cual se sustenta en el artículo 94 de la CPEUM donde se menciona que “se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020).

El objetivo fundamental del Poder Judicial es:

...vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes. Al efecto preserva que la Constitución sea la ley suprema y que no haya ninguna ley o norma que la contradiga. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el máximo tribunal en México, también resuelve controversias entre la Federación y las entidades federativas.

Cuando una autoridad actúa en contra de lo que dicta la Constitución, o el Poder Legislativo expide una ley contraria a ella, el agraviado recurre al juicio de amparo para impedir los presuntos efectos violatorios, recurso judicial que es examinado por las estructuras que integran el poder judicial. (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020)

Por lo tanto, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial cuentan con funciones específicas pero que responden a un objetivo en común, que es el bien común y el bienestar social. Otra característica de estos tres poderes públicos es que “solamente pueden llevar a cabo acciones para las que se encuentran expresamente facultados” (Salazar, 2017, S/P), por mandato de ley, es decir, que deben actuar según lo que establezca la CPEUM.

2.2 La Administración Pública en México

La administración pública es el conjunto de instituciones que depende directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, cada una con funciones administrativas diferentes, pero todas enfocadas al interés público de la sociedad. En el caso particular de México, es en el artículo 90 donde se expresa que “la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso”, en esta ley se encontrarán las bases organizativas y operativas bajo las cuales funcionará la administración pública federal en general.

El nombre oficial de esta base normativa es *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y en su artículo primero, menciona que:

...la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021)

Mientras que la administración pública paraestatal estará conformada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y por fideicomisos.

Ante lo anterior, se puede observar que la administración pública federal es distribuida entre diversas áreas, aunque “la principal se inserta en el ámbito del Ejecutivo Federal, y las otras áreas se ubican en los poderes Legislativo y Judicial, en los organismos a los que la Constitución confiere autonomía,” (Fernández, 2015, p.111). Todas estas instituciones forman un universo complejo dentro de la administración pública federal llevando a cabo funciones administrativas, por

ejemplo, la administración de recursos humanos, materiales, financieros, técnicos/tecnológicos, incluso documentales, “así como para la prestación de los servicios públicos a su cargo, para la ejecución de la obra pública y para la realización de las demás actividades socioeconómicas de su competencia” (Fernández, 2015, p.111).

Antes de abordar con mayor detenimiento la administración pública federal centralizada y paraestatal, es fundamental definir qué implica hablar de centralización, descentralización y desconcentración dentro de la administración pública federal.

2.2.1 Centralización, descentralización y desconcentración

Así como el Estado cuenta con formas de gobierno, que en el caso de México es la democracia, también cuenta con formas de organización administrativa, las cuales serán un factor importante para el buen funcionamiento de la administración pública federal.

En primera instancia tenemos a *la centralización* como primera forma de organización administrativa en el ámbito federal. Al hablar de centralización se genera la idea de que todo está reunido o concentrado respecto a algo, en el área administrativa implica que todas las unidades administrativas dependen y son controladas de una misma fuente. Como sustento a lo anterior, Serra (1977) afirma que,

...habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal. (p. 1086)

Por lo tanto, tenemos que el poder sobre la toma de decisiones emana de órganos superiores de la propia administración pública federal. Ahora bien, la *descentralización* en términos generales es lo contrario a la centralización, es decir, se recurre a una distribución o dispersión respecto algo. Gordillo (2015) menciona que la descentralización implica “que la competencia se ha atribuido a un nuevo

ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente” (p.371), de ahí que existan unidades administrativas encargadas de tratar asuntos o temas en específicos pero que al final resultan ser parte del órgano central al que pertenecen.

En este punto de la descentralización, es importante aclarar que la descentralización resulta ser el equivalente a la administración pública paraestatal debido a que ambas “se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa” (Serra, 1997, p.1086). Una idea errónea que se tiene respecto a la descentralización es la de entender que un resultado de esta forma de organización administrativa es la existencia de una independencia por parte de las unidades administrativas hacia la administración pública central, más bien, lo que se genera es una relajación de “los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control” (Serra, 1997, p. 1086), sigue existiendo una relación o conexión formal entre la administración pública central y la administración pública descentralizada o paraestatal, pero ya no hay una gran participación o involucramiento de la administración pública central en asuntos de cada una de las unidades administrativas descentralizadas.

Derivado de la distribución de facultades, responsabilidades o funciones, surge un término relevante dentro de las formas de organización administrativa, *la desconcentración*, la cual indica que “se han atribuido partes de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal” (Gordillo, 2015, p.371), es decir, la desconcentración se puede presentar tanto en la administración pública central como en la administración pública descentralizada o paraestatal, pero con una aplicación diferente, en el caso de la administración pública central la desconcentración tendrá el tinte de un *poder jerárquico*, mientras que en la administración pública descentralizada la desconcentración solo aplicaría como un *control administrativo*.

La desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan

ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que les confiere no llega a su autonomía. (Serra, 1997, p.1086)

Un punto clave que se menciona en el párrafo anterior que permite diferenciar de mejor manera la descentralización y la desconcentración, es que la desconcentración *no llega a una autonomía plena*, caso contrario para la descentralización.

La descentralización y desconcentración se operan a través de actos normativos, generales y abstractos, que crean competencias estables y definidas, y las atribuyen en forma determinada a ciertos órganos que serán los titulares de la función; la descentralización y desconcentración significan un ordenamiento obligatorio de la jerarquía y funciones administrativas: Cada órgano que recibe la competencia descentralizada es el que debe ejercerla, y bajo su propia responsabilidad, por encargo de la ley. (Gordillo, 2015, p. 374)

Por lo tanto, tenemos que la centralización y descentralización resultan ser las dos formas en las que se puede organizar la administración pública federal en México, y dependiendo de las unidades administrativas que conformarán a cada forma de organización, influirá en la distribución del poder, así como también en el cumplimiento de los fines que tiene el Estado en general.

2.2.2 Administración pública federal centralizada y paraestatal

Ahora bien, una vez entendido que es lo que implica la centralización y descentralización, podemos identificar que la administración pública federal mexicana se configura de dos formas, una centralización y una descentralización o mejor conocido como el sector paraestatal. Como primer sustento jurídico a las formas administrativas del Estado mexicano, en el artículo 90 constitucional se menciona lo siguiente:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. (CPEUM, 2021)

Respecto al sector central encontramos a la Oficina de la Presidencia de la República, a las Secretarías de Estado, la Consejería del Ejecutivo Federal y a los Órganos Reguladores Coordinados, tal como se menciona en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La característica de esta centralización es que todas las unidades o áreas administrativas que la conforman dependen directamente del Poder Ejecutivo, por lo que resultan ser las primeras unidades administrativas en apoyar de manera directa al Poder Ejecutivo, además, los titulares o responsables de dichas unidades son asignadas por el propio presidente de la República, factor que también fortalece esta dependencia hacia el Poder Ejecutivo. En relación con el sector paraestatal, se afirma en el artículo primero, párrafo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que,

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021)

La administración pública paraestatal, de igual forma que los organismos centralizados, auxiliará al Poder Ejecutivo de manera indirecta, pero a diferencia de la administración pública centralizada, en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se menciona que,

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021)

Además, en el artículo 48 de la misma ley se señala que,

A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021)

Entonces, las unidades administrativas del sector central son las que ya existen, tal como las Secretarías de Estado, mientras que las unidades administrativas del sector paraestatal o descentralizado pueden ir siendo creadas conforme a las necesidades de la sociedad o de los propios objetivos del gobierno en turno, asimismo, la intervención del Poder Ejecutivo en el sector paraestatal no será directa, más bien será bajo ciertos criterios que establezcan las Secretarías de Estado y algunas otras leyes, además, tanto el sector central como el sector paraestatal auxiliarán al poder Ejecutivo

2.3 El Poder Ejecutivo Federal y sus Secretarías de Estado

Se ha hablado de que la administración pública federal cuenta con una gran variedad de organismos, entidades o unidades administrativas correlacionadas y orientadas a cumplir los objetivos del gobierno, sin embargo, hablando en términos más concretos, la administración pública,

...entendida como el gobierno en acción, es uno de los medios institucionales más importantes del Poder Ejecutivo Federal. Comprende el conjunto de órganos para instrumentar la política del Estado mexicano que define lo que se debe hacer, a fin de concretar la visión de sociedad y el proyecto de país consignados en la Constitución Política como aspiración a un sistema de vida democrática, en una república representativa y federal donde la soberanía nacional reside en el pueblo. (Cortés, Romero & Ugalde, 2000, p.7)

Ante lo anterior se puede observar que el Poder Ejecutivo cuenta con una superioridad respecto a los Poderes Legislativo y Judicial, incluso, se podría decir que dicha superioridad se sustenta de las atribuciones o facultades que se le confieren al presidente de la República, mismas que podemos encontrar en la CPEUM y en otras leyes, lo cual influye en tener “un panorama decisivo para situar el desarrollo de la Administración pública tanto en su complejidad como en sus aciertos y deficiencias” (Uvalle, 2006, p.166), por lo que resulta relevante conocer cuál es el papel que toma y que desarrolla el titular del Poder Ejecutivo dentro de la administración pública.

No hay que perder de vista que,

Gobierno y administración guardan relaciones estrictas y necesarias: el gobierno necesita de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas: y la administración requiere que el gobierno asuma la dirección y orientación de los órganos públicos. El poder público es gobierno y es administración. (Serra, 1977, p.1088)

Y resaltando que el Gobierno es encabezado por el Presidente de la República, por lo cual la administración pública estará al servicio de los objetivos, necesidades o demandas del presidente.

2.3.1 Papel del representante del Poder Ejecutivo en la Administración Pública

Pese a que exista una división de poderes con el fin de hacer prevalecer un equilibrio, es notorio que el Poder Ejecutivo es el que cuenta con mayor poder tanto en el ámbito político como en el ámbito administrativo y por esa razón,

...decimos que al Poder Ejecutivo le corresponde la administración de los asuntos y bienes públicos de un país determinado. Por eso algunos autores lo identifican simple y llanamente con la “administración pública”, aunque en realidad, el Poder Ejecutivo -en particular cuando se trata de regímenes presidenciales- también suele ejercer algunas funciones políticas (por ejemplo, cuando funge como Jefe de Estado, en el ámbito internacional) y facultades reglamentarias. (Salazar,2017, S/P)

La mayor parte de la toma de decisiones son responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo o de alguno de sus organismos centralizados, figurando como “... la cabeza visible y actuante del régimen político...” (Uvalle, 2006, p.165), característica que termina contribuyendo una vez más a la superioridad o supremacía de dicho poder ante los dos restantes, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

La existencia de la figura de un *Presidente* en un gobierno es reflejo de un sistema presidencial, Jorge Carpizo identificó algunas características de este sistema, las cuales son las siguiente:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario porque está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno;
- b) El presidente se elige por el pueblo y no deriva del Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste;

- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios (o ministros) del Estado;
- d) Ni el presidente ni los secretarios (o ministros) de Estado son políticamente responsables ante el Congreso (o Parlamento);
- e) Ni el presidente ni los secretarios del Estado pueden ser miembros del Congreso (o Parlamento);
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso (o Parlamento);
- g) El presidente no puede disolver el Congreso (o Parlamento) y éste no puede darle voto de censura. (citado por Salazar, 2017, S/P)

El hablar de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, resulta relevante en un sistema presidencial, pues recaen en una misma persona. Un Jefe de Estado, "...de manera tradicional (...) es la persona que representa la unidad del Estado. En la actualidad los jefes de Estado desempeñan una función simbólica y ejercen actividades de orden ceremonial, no políticas" (Valadés, 2005, p.11), es decir, la figura de un Jefe de Estado, en un sistema presidencial, entra en juego en el contexto internacional, mientras que el Jefe de Gobierno es,

la persona que encabeza el órgano del poder encargado de definir las políticas del Estado; de aplicar y reglamentar las leyes en los términos que determine el órgano legislativo, de ejercer las funciones coactivas del poder, de organizar y dirigir la administración pública, y de prevenir, atenuar o solucionar conflictos de relación entre las fuerzas políticas. (Valadés, 2005, p.26)

El Jefe de Gobierno aplica para referirse de la política interior del país, así como de todos los asuntos administrativos que están bajo su cargo, por consiguiente, tenemos que "el jefe de Estado desempeña las funciones formales del poder", mientras que "el jefe de gobierno realiza las tareas materiales del poder" (Valadés, 2005, p.26), y para el caso de México, el Presidente de la República realiza ambas funciones.

Una consecuencia de que el Poder Ejecutivo figure como el representante principal y directo del gobierno y de la administración pública es "la supresión de la Vicepresidencia de la República y el reconocimiento de que México tiene más

tradición unipersonal del poder, y no tanto condiciones para una doble titularidad (...) en el Poder Ejecutivo para asumir los asuntos de Estado” (Uvalle, 2006, p.166).

Respecto a lo anterior, es cierto que actualmente no existe un vicepresidente como tal, pero un equivalente a este nombramiento es la Secretaría de Gobernación, pues de entre todas las Secretarías de Estado es la más importante debido a las facultades que se le han conferido, las cuales serán desarrolladas más adelante, aunque tampoco cuenta con el mismo poder político y administrativo del Presidente de la República.

Atribuciones del Poder Ejecutivo

Ahora bien, hasta el momento se ha explicado que el Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, es el que encabeza o lidera a toda la administración pública federal, claro, apegándose a la normatividad vigente en el país. Como primer base normativa en donde se mencionan algunas de las atribuciones es la CPEUM, específicamente en el artículo 89, como se muestra a continuación.

Cuadro 2. Funciones y obligaciones del Presidente de México

Funciones y obligaciones del Presidente
I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.
III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;
IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;
V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

VI. Preservar la seguridad nacional (...) y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley.
VIII. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;
IX. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado.
X. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.
XI. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones
XII. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;
XIII. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
XIV. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.
XV. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM (2021, p. 88-90).

Mientras que en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como segunda base normativa, se menciona que “para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:”

Cuadro 3. Secretarías de Estado

1. Secretaría de Gobernación;	11. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural;
-------------------------------	---

2. Secretaría de Relaciones Exteriores;	12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
3. Secretaría de la Defensa Nacional;	13. Secretaría de la Función Pública;
4. Secretaría de Marina;	14. Secretaría de Educación Pública;
5. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;	15. Secretaría de Salud;
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;	16. Secretaría del Trabajo y de Previsión Social;
7. Secretaría de Bienestar;	17. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;	18. Secretaría de Cultura;
9. Secretaría de Energía;	19. Secretaría de Turismo, y
10. Secretaría de Economía;	20. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021.

Cabe destacar que en la CPEUM se indica lo que le corresponde hacer al poder Ejecutivo, mientras que en la Ley Orgánica se alude al cómo, por medio de quién o con la ayuda de quién el poder Ejecutivo debe realizar sus funciones, ambas bases normativas se complementan.

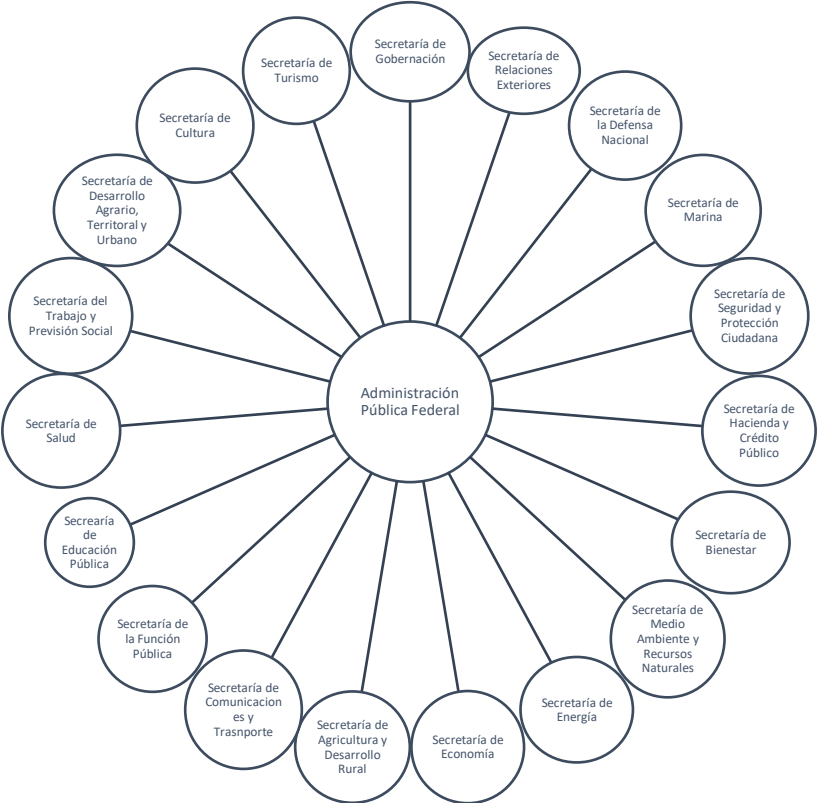
2.3.2 Secretarías de Estado

Como parte central de la administración pública federal, además del Presidente de la República, también se encuentran las Secretarías de Estado, en primera porque forman la estructura básica y principal para el funcionamiento y desarrollo de toda la administración pública mexicana y en segunda porque están bajo las órdenes directas del Presidente de la República. En el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se menciona que,

Las Secretarías de Estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Sin perjuicio de lo anterior, por acuerdo del Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y órdenes. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021)

Actualmente se cuenta con un total de 19 Secretarías de Estado, como se muestra en el siguiente esquema:

Figura 1. Circulograma de las Secretarías de Estado



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021.

El esquema anterior muestra ese mismo nivel de rango en el que se encuentra cada Secretaría de Estado, es decir, que ninguna es superior a otra, salvo en algunas excepciones la Secretaría de Gobernación, cuestión que será tratada más adelante. Cada Secretaría de Estado contará con un titular denominado *Secretario* seguido del nombre de la Secretaría a la que pertenece, por ejemplo, Secretario de Salud, Secretario de Economía, Secretario de la Función Pública o Secretario de la Marina, por mencionar algunos.

El titular de cada Secretaría de Estado “ejercerá las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República”, además, “cada Secretaría de Estado

formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República” (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021, art. 11-12).

Aunado a lo anterior, en el artículo 18 de la misma ley se menciona que,

En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021)

Mientras que en el artículo 19 se indica que,

El titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan... (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021)

Los puntos anteriores permiten identificar que el poder Ejecutivo tiene control directo sobre estas Secretarías y que los titulares de cada una de las Secretarías son libres hasta cierto punto, de nuevo hablamos de la supremacía del Presidente de la República en la administración pública en general. Referente al funcionamiento de cada Secretaría, es en la misma ley donde se menciona que cada una de las Secretarías “se auxiliará por los Subsecretarios, Titular de la Unidad de Administración y Finanzas, Jefes de Unidad, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, y los demás funcionarios”, de acuerdo a lo que se establece en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también podrán contar con “órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”, sustentado en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Debido a que cada Secretaría de Estado cuenta con funciones y temas en específico que debe tratar, a continuación, se muestra de manera resumida lo que le corresponde a cada Secretaría.

Cuadro 4. Secretarías de Estados y sus responsabilidades

Secretaría de Gobernación: Formular y conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal.
Secretaría de Relaciones Exteriores: Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conducir la política exterior.
Secretaría de la Defensa Nacional: Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; organizar y preparar el servicio militar nacional.
Secretaría de Marina: Organizar, administrar y preparar la Armada; manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos; conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada; ejercer la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio.
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana: Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo; proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación; manejar la deuda pública
Secretaría de Bienestar: Fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación, supervisión y seguimiento de políticas específicas.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Fomentar la protección, restauración, conservación, preservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales, con el fin de garantizar el derecho a un medio ambiente sano.
Secretaría de Energía: Establecer, conducir y coordinar la política energética del país, así como supervisar su cumplimiento con prioridad en la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente.

Secretaría de Economía: Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal.

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural: Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo de las comunicaciones y transporte terrestre y aéreo, de acuerdo con las necesidades del país; elaborar y conducir las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión del Gobierno Federal.

Secretaría de la Función Pública: Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y de sus resultados; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos.

Secretaría de Educación Pública: Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural; vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional.

Secretaría de Salud: Elaborar y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos, servicios médicos gratuitos universales y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen; crear y administrar establecimientos de salud, de asistencia pública, de medicina tradicional complementaria y de formación de recursos humanos en salud, priorizando la movilidad y accesibilidad.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social: Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos; coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo; llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano: Elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, municipios y en su caso las alcaldías de la

Ciudad de México, la elaboración de lineamientos para regular: el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población, la regularización de la propiedad agraria, la planeación habitacional y del desarrollo de vivienda.

Secretaría de Cultura: Elaborar y conducir la política nacional en materia de cultura con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a las entidades federativas, los municipios y la comunidad cultural; conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación; diseñar estrategias, mecanismos e instrumentos, así como fomentar la elaboración de programas, proyectos y acciones para promover y difundir la cultura, la historia y las artes.

Secretaría de Turismo: Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional; regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades estatales y municipales; proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021.

Como se pudo apreciar, cada Secretaría de Estado se especializa en una materia diferente, pero responden a aspectos sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos del país, sin embargo, debemos tener presente que las actuales Secretarías de Estado no fueron las mismas de siempre, es decir, a través de los años y de la historia de México, las Secretarías de Estado sufrieron cambios que contribuyeron a la consolidación de estas hasta lo que soy hoy en día, por lo tanto, resulta importante conocer los antecedentes de las Secretarías de Estado.

Breves antecedentes de las Secretarías de Estado

En cuanto a los antecedentes de las Secretarías de Estado, partimos del año de 1821, pues es a partir de este año cuando México adopta la forma de ser una República, así como también la necesidad de contar con una estructura administrativa. En un principio “sólo hubo cuatro secretarías de Estado y del Despacho: de Relaciones Exteriores e Interiores, de Hacienda, de Guerra y Marina, y la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios

Eclesiásticos” (Fernández, 2015, p. 123), las cuales fueron creadas con base en las necesidades o demandas de aquel entonces. Estas primeras Secretarías estaban encargadas de atender asuntos referentes a su área de competencia, sin embargo, la que tenía mayores responsabilidades era la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, por lo que, en 1831, Lucas Alamán sugirió una división de dicha Secretaría en dos áreas fundamentales: las relaciones interiores y las exteriores (Gonzales, 2002), siendo un cambio importante para la consolidación de una de las Secretarías de Estado más relevante en la actualidad, la Secretaría de Gobernación.

Pese a la sugerencia de Lucas Alamán en 1831, la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores se mantuvo igual en cuanto a su estructura, pero en el año de 1841,

...se transforma la Secretaría de Relaciones con el nombre de Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación, cuyas competencias se enlistan de manera genérica en la circular de la misma fecha, haciendo referencia a las siguientes atribuciones: alojamiento, ayuntamientos, archivo general y público, asambleas o juntas departamentales, consejo de gobierno, consejería, división de territorio, epidemias, hospicios y hospitales. (Gonzales, 2002, p. 89)

La modificación que había sugerido Lucas Alamán no se materializó sino hasta 1853, por medio de una reforma creó dos Secretarías: “la de Gobernación por un lado y la de Fomento” (Gonzales, 2002, p.90), lo cual trajo consigo el aumento en el número de Secretarías, pues de ser cuatro pasaron a ser seis, además, en este año ya eran llamadas *Ministerios*, los cuales eran los siguientes:

- Ministerio de Gobernación
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Fomento, Colonización e Industria y Comercio
- Ministerio de Guerra y Marina (Fernández, 2015)

Fue en el año de 1958, cuando los ministerios recuperaron el nombre de *Secretarías*, para este año el gobierno mexicano contaba con un total de quince *Secretarías* en total, las cuales eran:

- Secretaría de la Presidencia de la República;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría del Patrimonio Nacional;
- Secretaría de Industria y Comercio;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de Recursos Hidráulicos;
- Secretaría de Agricultura y Ganadería;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Obras Públicas;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salubridad y Asistencia;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de la Defensa Nacional; y
- Secretaría de Marina. (Fernández, 2015)

Con el paso del tiempo se fueron desglosando algunas *Secretarías* o simplemente se crearon nuevas *Secretarías*, lo cual era en función de las nuevas demandas que iban surgiendo con el paso del tiempo. Para principios “del siglo XXI, las secretarías de Estado aumentaron a dieciocho” (Fernández, 2015, p.124), en el 2012 se volvió a reducir el número de *Secretarías* a 16, hasta tener 19 en total actualmente.

Los cambios o ajustes, siempre se han hecho con el fin de mejorar algo, en el caso de las *Secretarías* de Estado fue para atender de mejor manera asuntos que estaban afectando al país, además, contar con áreas especializadas en determinado tema, lo cual no excluye la posibilidad de que las *Secretarías* de Estado se encuentran relacionadas o involucradas en un mismo asunto.

2.4 Relevancia de la Secretaría de Gobernación

Derivado de los antecedentes de las Secretarías de Estado, se puede percibir que una de las Secretarías que siempre estuvo presente fue la Secretaría de Gobernación, y que hasta la fecha lo sigue siendo, puesto que en ningún momento fue eliminada completamente, es decir, si hubo momentos en los que se encontró unida a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero mantenía la responsabilidad de algunos aspectos en específico, “cabe mencionar que cuando ambas secretarías estuvieron juntas conservaron preeminencia en el gabinete, ya que las órdenes del presidente de la República hacia las otras dependencias ejecutivas siempre se canalizaban a través de esta Secretaría compleja” (Gonzales, 2002, p.91).

El que la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación mostraran una imagen de superioridad ante las demás Secretarías en ese entonces, se debe a que una manejaba la política exterior del país, mientras que la otra era responsable de la política interior del país, tareas que hasta la fecha siguen vigentes, pero con la diferencia de que ahora cada Secretaría se encuentra por separado en la administración pública federal.

Se ha mencionado que la Secretaría de Gobernación, desde su creación, se ha enfocado al aspecto político interno del país, para lo cual en el artículo 27, fracción primera de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se expone que le corresponde a la Secretaría de Gobernación,

Formular y conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal y no se atribuya expresamente a otra dependencia; fomentar el desarrollo político; contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la formación cívica y la participación ciudadana, salvo en materia electoral; facilitar acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y las leyes, se mantengan las condiciones de unidad nacional, cohesión social, fortalecimiento de las instituciones de gobierno y gobernabilidad democrática... (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021)

En otras palabras, la Secretaría de Gobernación funge como la conexión o el intermediario entre el Presidente de la República y las demás Secretarías de

Estado, así como también con otras unidades administradas, por ello resulta ser una pieza clave tanto en el ámbito político como en el ámbito administrativo, ámbitos que se encuentran relacionados.

Para tener un entendimiento mejor de la relevancia y el impacto que tiene la Secretaría de Gobernación en un gobierno y en la administración pública, primero se tienen que conocer cuáles son las atribuciones que se le han encomendado a dicha Secretaría.

2.4.1 Atribuciones de la Secretaría de Gobernación

Se ha mencionado que el objetivo de la Secretaría de Gobernación es *dirigir la política interior del país*, pero ¿qué implica el dirigir la política interior?, para ello, tenemos que conocer un poco más las atribuciones que le competen a la Secretaría de Gobernación.

Como base normativa se encuentra la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debido a que esta surge con base en lo que se establece en la CPEUM, por tanto, resulta ser el eje para la elaboración de otros documentos normativos-organizacionales, tales como reglamentos internos o manuales de cada Secretaría en específico.

El que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sea la base, no significa que no sufra de cambios o modificaciones, todo lo contrario, cuando se hace un cambio en la administración pública federal se debe actualizar la ley para que posteriormente se haga en las demás reglamentaciones afectadas.

Es en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se menciona que “a la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos”.

Figura 2. Atribuciones de la Secretaría de Gobernación

<p>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.</p>	<p>Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con partidos políticos, organizaciones sociales y demás instituciones de la sociedad civil.</p>	<p>Garantizar el carácter laico del Estado mexicano. Formular y conducir la política migratoria y de movilidad humana, de población e interculturalidad.</p>
<p>Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país. Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales.</p>	<p>Elaborar e instrumentar la normatividad aplicable, conforme a la Constitución y las leyes, en materia de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información.</p>	<p>Intervenir en los nombramientos, aprobaciones, designaciones, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de servidores públicos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021.

Las atribuciones anteriores se pueden complementar con alguna otra reglamentación, tal es el caso del *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, en el cual se enuncian los siguientes puntos:

Artículo 5.- Son facultades indelegables de la persona Titular de la Secretaría:

I. Acordar con la persona Titular del Ejecutivo Federal, el despacho de los asuntos que correspondan a la competencia de la Secretaría y entidades paraestatales de su sector coordinado;

II. Establecer, dirigir y controlar las políticas de la Secretaría, así como planear y coordinar, en los términos de la legislación aplicable, las actividades del sector coordinado por ella;

III. Someter a consideración y, en su caso, aprobación de la persona Titular del Ejecutivo Federal el Programa Sectorial de Gobernación, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y coordinar su ejecución, control y evaluación;

IV. Desempeñar las comisiones y funciones especiales que la persona Titular del Ejecutivo Federal le confiera y mantenerla informada sobre su desarrollo y ejecución;

V. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, programas, órdenes y demás disposiciones sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría, de conformidad con la normativa aplicable;

VI. Representar a la persona Titular del Ejecutivo Federal en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad...

VII. Fijar la política que deberá seguir la Secretaría en las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los partidos políticos, organizaciones sociales y demás instituciones de la sociedad civil;

VIII. Expedir, en el ámbito de su competencia, las disposiciones a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la conducción y coordinación de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión;

IX. Suscribir los acuerdos interinstitucionales que celebre la Secretaría con los órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales de conformidad con la Ley Sobre la Celebración de Tratados; (Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 2019)

Las atribuciones mencionadas apuntan a lo que implica la política interior del país, es decir, la política interior abarcar a todas aquellas relaciones políticas-administrativas que tendrá el titular del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión en cada ámbito de gobierno, así como también con otros organismos que también forman parte de la administración pública.

Estas relaciones políticas-administrativas conllevan el tratar temas de coordinación administrativa, de acuerdos políticos o colaboración política, todo llevado a cabo con el fin de cumplir los objetivos del representante del Gobierno, del Presidente de la República.

2.4.2 Rediseño institucional de la Secretaría de Gobernación en el sexenio de Enrique Peña Nieto

Derivado de esta importancia que tiene la Secretaría de Gobernación para el Presidente de la República, se ha recurrido al sexenio del expresidente Enrique Peña Nieto como punto de referencia, en primer lugar, porque es el gobierno

anterior inmediato al de Andrés Manuel López Obrador y en segundo lugar porque en su sexenio, la Secretaría de Gobernación desempeñó un papel notorio.

La relevancia de la Secretaría de Gobernación estuvo presente desde el principio hasta el final del sexenio 2012-2018, debido a que “el gabinete del presidente Enrique Peña Nieto se construyó sobre dos secretarios de Estado que concentran el poder y distribuyen el juego administrativo” (Riva, 2014, S/P), uno de estos dos secretarios de Estado fue Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación.

En un contexto político general, la Secretaría de Gobernación no había tenido un papel tan protagónico en sexenios anteriores, por ejemplo,

Con la llegada del PAN a la Presidencia de la República en el año 2000, Vicente Fox creó un nuevo concepto de la burocracia federal, con nuevas secretarías como la de la Función Pública, debilitó el trabajo de la Secretaría de Gobernación, descentralizó muchas de sus funciones y, fortaleció a la Secretaría de Seguridad Pública; su predecesor, Felipe Calderón, mantuvo el mismo esquema de asignación de tareas. (Sin Embargo, 2012, S/P).

Pero la situación cambió a partir de 2012, pues Enrique Peña Nieto comenzó con modificaciones en la estructura orgánica de la Secretaría, tal como se muestra a continuación.

Figura 3. Cambios administrativos en la Secretaría de Gobernación

El 15 de agosto de 2012 se realizó una reorganización de la Estructura Orgánica Básica de la Dependencia: se crearon la Unidad de Política Interior y Análisis de Información; la Unidad de Política Migratoria; la Dirección General de Análisis y Prospectiva para la Política Interior, y la Dirección General de Juegos y Sorteos. También se fusionó la Unidad de Enlace Federal y la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas dando origen a la Unidad de Enlace Federal y Coordinación con Entidades Federativas.

El 2 de enero de 2013 se emite el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, el cual otorga a la Secretaría de Gobernación las funciones relativas a la seguridad pública, las de la Policía Federal, del sistema penitenciario federal y de prevención del delito.

El 2 de abril de 2013 se da una ampliación y/o reforzamiento de sus atribuciones y competencias enfocadas a las áreas de seguridad pública; prevención y participación ciudadana; acuerdos políticos; derechos humanos; pueblos indígenas y protección civil.

2013: En el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se realiza la asignación de nuevas funciones y atribuciones relacionadas con la seguridad pública y con la prevención del delito.

2013: La Subsecretaría de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos se transforma en la Subsecretaría de Derechos Humanos, a fin de articular la política de Estado en materia de Derechos Humanos.

2013: Se crea la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México,

2013: Se crea la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa adscrita a la Oficialía Mayor, con el propósito de impulsar y coordinar el proceso de modernización administrativa de la Secretaría.

15 enero de 2014: Se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, con el objeto de ejercer la coordinación de todas las autoridades federales para el restablecimiento del orden y la seguridad en dicho Estado, así como su desarrollo integral.

29 de enero de 2014: Se creó la Coordinación Nacional Antisecuestro, teniendo por objeto coordinar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre las dependencias responsables de la seguridad pública del Gobierno Federal.

8 de julio de 2014: Se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, a fin de implementar las acciones para el respeto de los derechos humanos, el tránsito seguro de los flujos migratorios, así como fomentar la cohesión social y convivencia.

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación, 2015.

Derivado de lo anterior, la estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación quedó integrada por:

- 1 Secretaría;
- 6 Subsecretarías;
- 1 Comisionado Nacional de Seguridad, 1 Oficialía Mayor;
- 1 Unidad General, 12 Jefaturas de Unidad;
- 1 Comisión, 1 Coordinación General, 1 Inspectoría General, 39 Direcciones Generales;
- 1 Órgano Interno de Control y 17 Órganos Administrativos Desconcentrados.
(Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación, 2015, p.9)

Estos cambios fueron más notorios al interior de la propia Secretaría de Gobernación, debido a que los cambios implicaban asignación de nuevas atribuciones, nuevas unidades administrativas o fusión de estas mismas, incluso cambios en el nombre de algunas unidades administrativas, sin embargo, hacia el exterior, también se estaba suscitando un cambio respecto a la imagen y perspectiva que se tenía de la Secretaría de Gobernación, derivado de lo que estaba sucediendo al interior de la Secretaría de Gobernación.

Unos de los cambios que más impactó en el sexenio de Enrique Peña Nieto y que involucró directamente a la Secretaría de Gobernación, fue la eliminación de la Secretaría de Seguridad Pública. Recordemos que cuando Enrique Peña Nieto asumió el cargo de titular del Poder Ejecutivo, la administración pública federal estaba conformada por 18 Secretarías de Estado, sin embargo, su cambio más significativo que realizó fue:

...en 2013, cuando la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) fueron eliminadas. La SSP fue fusionada con la Secretaría de Gobernación (Segob) en 2013, como parte de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal propuesta por Peña Nieto como parte de sus reformas estructurales. (Padilla, 2018, S/P)

Esta reestructuración en el aparato administrativo del país fue muy cuestionada debido a que se estaban otorgando mayores atribuciones a la Secretaría, llegando al grado de “construir una súper Secretaría de Gobernación durante su sexenio (AN, 2012, S/P). Además, el titular de la Secretaría de Gobernación también recibiría el título de *Supersecretario*, pues “además de la política interior y la política de seguridad, se encargaría de coordinar a los secretarios de Estado y a los titulares de entidades paraestatales para dar cumplimiento a las órdenes e instrucciones del Presidente” (AN, 2012, S/P).

La imagen que estaba formando Enrique Peña Nieto de la Secretaría de Gobernación reafirmaba que efectivamente, la Secretaría de Gobernación era la mano derecha del Presidente de la República y que tenía el control directo sobre esta dependencia, además, este “proyecto se presentaba como la gran apuesta del

gobierno al inicio de su administración en el marco de una súper Secretaría (...) la gran reforma que caracterizó al sexenio, la reforma a la Ley Orgánica de Administración Pública” (De la Peña, 2017, S/P).

El que la Secretaría de Gobernación tuviera nuevas atribuciones implicaba,

...en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Pública (...) adecuar el marco administrativo al marco legal ya vigente, (...) sea la Segob la que presida el Consejo Nacional de Seguridad Pública en ausencia del Presidente de la República; la que proponga acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la que también proponga al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de Carrera Policial, el Programa Rector para la profesionalización policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; la que participe, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de profesionalización para las Instituciones Policiales; y la que coordine las acciones para la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas, en términos de ley. (La silla rota, 2012, S/P)

Prácticamente se le había otorgado a la Secretaría de Gobernación el control total de la seguridad del país, sin embargo, esta nueva responsabilidad no fue bien vista del todo, puesto que,

Lo que en un inicio se consideró como una “supersecretaría” derivó, según los especialistas, en una dependencia sobrecargada y con un diseño poco claro. (...) Nadie gobierna. Quien debería gobernar al aparato de seguridad es el secretario de Gobernación, pero no tiene tiempo ni espacio de agenda, y muy probablemente ni incentivos políticos para hacerse cargo. (Cisneros, 2016)

Aunado a lo anterior, también el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong tuvo que enfrentar ciertas situaciones, de las cuales algunas no fueron tratadas y solucionadas de la mejor manera, contribuyendo a que la super Secretaría de Gobernación quedará en una mala posición al igual que su imagen, tales situaciones fueron,

...la explosión en la torre de Petróleos Mexicanos (Pemex), las manifestaciones de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en 2016 contra la Reforma Educativa y el conflicto del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Sin embargo, fue la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa lo que marcó su gestión como Secretario de Gobernación a cargo de la seguridad y mermó la capacidad de acción política del grupo al frente del gobierno de México. (Salamanca, 2018, S/P)

Este último caso, *la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa*, fue el que derramó el vaso respecto a la capacidad que tenía la Secretaría de Gobernación en tratar temas de seguridad pública. Además, de las deficiencias que estaba presentando la Secretaría de Gobernación, también se notó que,

Durante todo el sexenio, en el lenguaje del discurso se emplearon términos como desarrollo institucional; fortalecimiento de las instituciones; capacidades organizacionales; capacidades institucionales y otras más, para referirse al tema de fortalecimiento institucional. La Gendarmería Nacional se presentó como una estrategia de fortalecimiento institucional cuando más bien buscaba ser una institución reactiva con una lógica independiente. (Vélez, et al., 2019, p.45)

Con los puntos anteriores, tenemos que efectivamente si tomó un papel protagónico la Secretaría de Gobernación en el sexenio de Enrique Peña Nieto apoyándose de los cambios administrativos en dicha Secretaría, que estos a su vez eran acorde a los objetivos del expresidente, objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, pero al final la Secretaría de Gobernación tuvo una actuación mal vista por la sociedad, por ello,

No se puede olvidar que los cambios en un gabinete –que no sean verdaderamente por causas de fuerza mayor, o decisiones estratégicas con fines políticos y electorales– son señales inequívocas de fallas serias en la misión y los objetivos en una dependencia que alteran las metas del gobierno, pérdida de credibilidad ante sus interlocutores que conviertan en desechable al funcionario, crisis profundas por conflictos entre titulares de cartera o eventualidades políticas o económicas, o por la necesidad de un golpe de timón para que el presidente recupere legitimidad y espacio político que le gane tiempo. (Riva, 2014, S/P).

Luego de las situaciones que tuvo que enfrentar la Secretaría de Gobernación, se presentaron cambios en el gabinete de Enrique Peña Nieto, aproximadamente en el último año de su sexenio, situación que creó más especulaciones respecto a la fractura del consenso de las élites y/o de las personas que se encontraban en el gobierno, se mostraba una inestabilidad política.

Capítulo 3. La Secretaría de Gobernación en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador

Ahora bien, con lo descrito en los apartados anteriores, tenemos antecedentes históricos de la Secretaría de Gobernación y la situación en la que se encontraba en el sexenio de Enrique Peña Nieto, lo cual nos lleva ahora a enfocarnos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Para tener un contexto general, Andrés Manuel López Obrador siempre ha estado inmerso en el ámbito de la política y de la administración pública, “inició su carrera política al apoyar la candidatura a senador del poeta tabasqueño Carlos Pellicer, por el estado de Tabasco. En 1977 fue director del Instituto Indigenista de Tabasco, donde realizó una importante labor dedicada a los indígenas chontales.” (Gobierno de México, 2021)

Luego de su trabajo en Tabasco, regresó al entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, en donde comenzó a militar para el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y a partir de 1996 hasta 1999, Andrés Manuel López Obrador ocupó el cargo de presidente de dicho partido político.

Posterior al cargo de presidente del partido del PRD, Andrés Manuel López Obrador,

...de diciembre de 2000 a julio de 2005 fue Jefe de Gobierno del Distrito federal, convirtiéndose en el primer mandatario en asumir el cargo por seis años. En 2004 la encuesta City Mayors lo calificó como el segundo mejor alcalde del mundo.

Fue tres veces candidato a la presidencia de la República en las elecciones de 2006, 2012 y 2018. En su tercera postulación para el cargo como jefe del Poder Ejecutivo en 2018, ganó la elección con el 53.19% de los votos, lo que le dio una ventaja de 17 millones 503 mil 363 votos frente a su contrincante más cercano.

Asumió el cargo de presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 1º de diciembre de 2018, día en el que inició un cambio de régimen, la Cuarta Transformación de México. (Gobierno de México, 2021)

La relevancia del gobierno de Andrés Manuel López Obrador es su Cuarta Transformación, pues en sexenios anteriores no se había manejado algo así. El

tema de la Cuarta Transformación se presta a varias críticas, pues para muchos no significa nada, al contrario, solo fue una estrategia para que la gente apoyara a López Obrador el día de la elección, sin embargo, esa Cuarta Transformación si ha tenido repercusiones en la administración pública federal, situación que se va a describir y explicar en el caso concreto de la Secretaría de Gobernación en el ámbito federal.

3.1 Contexto político de la Cuarta Transformación

El contexto político del cual surgió la *Cuarta Transformación* resulta relevante, porque más que una simple propuesta o un lema de campaña, se diseñó como el proyecto que agruparía todas las acciones y metas que se alcanzarían con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

El autor de dicho proyecto es Andrés Manuel López Obrador, actualmente Presidente Constitucional de México y líder del partido *Movimiento de Regeneración Nacional* (MORENA), derivado de esto, resulta interesante conocer la relevancia que fue tomando *MORENA* al grado de convertirse en la cuarta fuerza política en México y tener el triunfo en las elecciones pasadas de 2018, colocando así a Andrés Manuel López Obrador como el Presidente de México.

Andrés Manuel López Obrador, como líder fundador de *MORENA*, fue el principal motor para que el impacto de su partido fuera notorio en el sistema de partidos en México, pues su influencia y presencia política permitieron posicionar a *MORENA* como aquel partido del pueblo (Espinoza & Navarrete, 2016).

La trayectoria política de Andrés Manuel López Obrador data de algunos años atrás, en los cuales tuvo momentos buenos y malos, pero no le impidieron el seguir aspirando a algo más, la perseverancia y “la capacidad de atracción que tiene la personalidad de López Obrador quedó de manifiesto en los procesos de elección presidencial de 2006 y 2012...” (Espinoza & Navarrete, 2016, p. 83), años en los que fueron cruciales para determinar la popularidad y apoyo que tenía López Obrador, pues en estas dos elecciones Andrés Manuel López Obrador obtuvo muy buen apoyo por parte de la ciudadanía al grado de colocarlo en el segundo lugar no

muy alejado de los porcentajes obtenidos por los candidatos ganadores del *PAN* y del *PR* respectivamente.

Siguiendo en esta línea del papel protagónico de Andrés Manuel López Obrador dentro de la política, otro aspecto sustancial fue su liderazgo, lo fundamental de este rasgo de Andrés Manuel López Obrador fue construido “en el PRD, tiempo durante el cual evolucionó de carismático dominante a carismático integrador” (Espinoza & Navarrete, 2016, p.91), dando así una nueva imagen a Andrés Manuel López Obrador, se mostraba como un candidato diferente a los demás, un candidato más flexible e incluyente.

Ahora bien, *MORENA* empezó como un movimiento social alejado de alguna facción partidista, de ahí que *MORENA* fuera integrado por personas que venían de otros partidos políticos que desafortunadamente ya no se sentían cómodos dentro de sus partidos respectivos, esta misma situación la había experimentado Andrés Manuel López Obrador al interior del *Partido de la Revolución Democrática* (PRD). Algunos críticos expresaron que,

...la formación de *MORENA*, partido político, fue una buena noticia para López Obrador, porque lograba tener una organización donde no le harían contrapeso: es el líder, el que decide, el que otorga o quita candidaturas y no tiene que darle explicaciones a nadie, ni nadie se las demanda. Al depender de una figura carismática, *MORENA* nace como un partido de fuerte penetración social... (Espinoza & Navarrete, 2016, p.97)

Tenemos que Andrés Manuel López Obrador es la figura central de *MORENA*, es la razón de ser del partido, lo cual resultó “determinante para posicionarlo ante el electorado. Más allá de la dirigencia formal de *MORENA*, el tabasqueño es el fundador y líder indiscutible, (...) el jefe real”, (Espinoza & Navarrete, 2016. p.99) papel que hasta la fecha sigue manteniendo y reafirmando como Presidente de México en turno.

La creación de *MORENA* fue el medio por el cual Andrés Manuel López Obrador podría materializar su anhelada *Cuarta Transformación*, pues al ser el líder de dicho partido, tendría el poder total, pero a su vez tendría la responsabilidad de colocar a

MORENA como la cuarta fuerza política en México. Desde sus actos de campaña hasta la fecha, Andrés Manuel López Obrador ha estado trabajando en demostrar que su proyecto de una *Cuarta Transformación* no fue solo una idea o palabras, sino que es una realidad, pero ¿por qué hablar de una cuarta transformación?, ¿cuál es la relevancia de esta cuarta transformación?, ¿cómo está afectando esta cuarta transformación a la administración pública federal, en específico a la Secretaría de Gobernación?, estas interrogantes como muchas otras han sido expresadas durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

3.1.1 La Cuarta transformación de Andrés Manuel López Obrador

El hablar de la *Cuarta Transformación* implica la presencia de cambios en el ámbito histórico, político y administrativo, todos relacionados entre sí, pero con los dos últimos, político y administrativo, hay mayor relevancia para el presente trabajo.

Iniciando con el ámbito histórico, consideremos que,

Desde sus discursos iniciales, el autor de esta propuesta, el Presidente del País, Andrés Manuel López Obrador, habló de que había tres transformaciones anteriores de México: la Independencia, la Reforma impulsada por el Presidente Benito Juárez y la Revolución iniciada en 1910. Al asumir Andrés Manuel López Obrador la Presidencia de la República, se iniciaría la “Cuarta Transformación” sin más adjetivos. (Fabregas, 2019, S/P).

Los anteriores hechos históricos, fueron considerados por Andrés Manuel López Obrador como transformaciones debido a que los logros alcanzados con estos sucesos marcaron el fin de una etapa y el inicio de otra, todo en mejora para el país.

Ahora bien, desde el ámbito político, la frase *Cuarta Transformación* fue el punto clave en toda la campaña de Andrés Manuel López Obrador, pues en su discurso expresaba, y hasta la fecha lo sigue haciendo, que el país necesita un cambio radical para acabar con la corrupción, la pobreza, los privilegios de aquellos políticos que ya llevaban bastante tiempo en cargos públicos y brindar mejores servicios, con ello,

... AMLO busca marcar su presidencia (...) está presente incluso en el nombre de la coalición con la cual ganó la presidencia, “Juntos Haremos Historia”, la cual

incluye a su partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), el Partido del Trabajo (PT) y el partido Encuentro Social. (Fuentes, 2018, S/P)

Asimismo, es importante considerar que además de dejar un sello en su gobierno, también contribuye a la circulación de las élites, pues con él en el gobierno, se acrecentaron las posibilidades de alternancia política en los cargos de elección popular, ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal, un ejemplo de ello fue cuando en las elecciones para Diputados Federales en 2018, *MORENA* concentró la mayoría de Diputados en el Congreso de la Unión, pese a que actualmente ha perdido algunos lugares, sigue manteniéndose a la cabeza en el Congreso, esta misma situación se ha visto reflejado en el ámbito estatal y municipal, ya sea en el Poder Legislativo y/o el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, al abordar a la *Cuarta Transformación* desde una perspectiva administrativa resulta interesante debido a que más que verla como un acontecimiento histórico, un lema o propuesta de campaña, “la Cuarta Transformación se asocia con un proyecto alternativo de nación presente en el discurso de los triunfadores de la elección del 10 de junio de 2018, el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y sus aliados políticos” (Márquez, 2019, p.8), y se considera como un proyecto alternativo porque el documento oficial en donde se plasma el proyecto de acción del Presidente del país es el *Plan Nacional de Desarrollo*, documento obligatorio que se realiza y publica cada seis años.

Con todo lo mencionado anteriormente, la *Cuarta Transformación* es el gran proyecto político-administrativo de Andrés Manuel López Obrador por el cual ha trabajado desde ya tiempo atrás, además, hasta el momento,

El presidente constitucional Andrés Manuel López Obrador ha caracterizado a su Cuarta Transformación como un cambio pacífico, radical, orientado a terminar con “el régimen corrupto de injusticias y de privilegio”, donde los servidores públicos deben poner “por encima de nuestros intereses personales, por legítimos que sean, el interés nacional; el objetivo superior es la transformación del país. (Márquez, 2019, p.10)

Pero para poder llegar a consolidar la tan anhelada *Cuarta Transformación*, Andrés Manuel López Obrador ha recurrido a modificaciones, cambios o ajustes tanto al interior del aparato administrativo del gobierno federal, así como también al marco legal. Los cambios que está efectuando Andrés Manuel López Obrador han sido en función de los objetivos que quiere lograr, estos a su vez abren dos caminos para la administración pública “la primera se inclina a reivindicar, recuperar y reconstruir la acción pública; la segunda busca recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa de la administración pública.” (Márquez, 2019, p.19)

Estos cambios que se han ido aplicando en estos tres años de gobierno de Andrés Manuel López Obrador como Presidente han sido para todo el gobierno federal, claro algunos han sido más marcados o relevantes que otros, esto dependerá de la institución, tal es el caso de la Secretaría de Gobernación.

Sabemos que la Secretaría de Gobernación en el presente sexenio, en la *Cuarta Transformación*, ha sido el punto central para varios críticos que apuntan que esta Secretaría ha pasado a segundo plano frente a otras Secretarías de Estado, por eso es importante conocer “hacia dónde se encamina la Cuarta Transformación en el tema de la administración pública” (Márquez, 2019, p.7), pues solo así entenderemos si la *Cuarta Transformación* está trabajando junto a la Secretaría de Gobernación para lograr sus objetivos o solamente la está utilizando para cumplir algunos.

3.1.2 La política interior como responsabilidad de la Secretaría de Gobernación en la Cuarta Transformación

Desde la llegada de Andrés Manuel López Obrador al gobierno federal, se especuló que el manejo de la política interior sería diferente a la de sexenios anteriores, pues de lo contrario su *Cuarta Transformación* no podría ser posible. López Obrador expresaba que el gobierno que estaba recibiendo el 1 de diciembre de 2018, “estaba plagado de instituciones redundantes, de duplicidad de funciones y de oficinas y partidas presupuestales sin propósito o resultados” (Plan Nacional de Desarrollo, 2019, p. 18), situación que resultaba alarmante para el Presidente, pues dichos problemas en el aparato administrativo gubernamental contribuían a problemas

sociales como “la pobreza, la marginación, la negación regular de derechos básicos y la falta de horizontes de realización” (Plan Nacional de Desarrollo, 2019, p.19).

Dichos problemas sociales, son puntos clave para el gobierno en turno, además de ser temas de política interior, por ello, el papel de la Secretaría de Gobernación, como responsable de la política interior, resulta significativo porque ha sido una de las Secretarías de Estado con mayor impacto en los cambios que ha hecho Andrés Manuel López Obrador.

El cambio más notorio fue el titular de esta Secretaría de Estado, pues a diferencia de años atrás, sería en 2018 cuando por primera vez estaría al frente de dicha Secretaría una mujer, Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila, quien con base en su perfil académico, podría haber desempeñado un buen papel al ser la Secretaria de Gobernación de la Cuarta Transformación, pero las funciones y responsabilidades que tendría Olga Sánchez Cordero también tendrían un cambio, pues, como se desarrollará más adelante, López Obrador disminuyó la estructura administrativa de la Secretaría de Gobernación y suprimió algunas funciones para pasarlas a otra Secretaría de Estado.

Estos cambios afectarían posteriormente la imagen y la importancia de la Secretaría de Gobernación, pues al ser la responsable de atender “el desarrollo político del país y coadyuvar en la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros poderes de la Unión y los demás niveles de gobierno” (Secretaría de Gobernación, 2021), ocupaba una posición de suma importancia dentro de la administración pública federal, era la segunda importante, seguida de la Presidencia, actuaba como la mano derecha del Presidente, pero en la Cuarta Transformación parece ya no ser así.

Los cambios que ha efectuado López Obrador al interior de la Secretaría de Gobernación han sido a fin a su regeneración ética, entendiéndola como una “intención ejemplificante de un ejercicio de gobierno austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades, apegado a derecho, sensible a las necesidades de los más débiles y vulnerables y pendiente en todo momento del interés superior” (Plan Nacional de Desarrollo, 2019, p.23), aspectos que van de la

mano con el objetivo de la Secretaría de Gobernación, pues la política interior mexicana busca lograr “la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo y el bienestar de las mexicanas y de los mexicanos en un Estado de Derecho”, además,

...establecer una cultura de respeto y protección de los Derechos Humanos, priorizando la construcción y participación de la ciudadanía, con el objetivo de reconstruir el tejido social y con ello dar pasos firmes en la estabilidad social y política del país, a través de relaciones con las diversas figuras que componen el Estado Mexicano y los poderes de la Unión. (Secretaría de Gobernación, 2021)

Los cambios que ha hecho Andrés Manuel López Obrador, hasta el momento, han sido para lograr un gobierno con mejores “niveles de bienestar y seguridad con respecto a los que prevalecían en 2018, con instituciones saneadas, confiables y respetuosas de las leyes y con una sociedad participativa e involucrada en el ejercicio del poder público” (Plan Nacional de Desarrollo, 2019, p.71), pero esto ha costado que sean reformuladas las prioridades, las funciones y responsabilidades que le corresponden a la Secretaría de Gobernación, pero sobre todo el papel que juega esta Secretaría, pues su imagen política y administrativa se ha debilitado hasta el momento, cabe esperar que giros puede tener ahora que ha tomado el cargo de Secretario de Gobernación un hombre cercano a Andrés Manuel López Obrador, el ex gobernador de Tabasco, el Lic. Adán Augusto López Hernández, tema que se abordará más adelante.

3.2 Cambios funcionales y organizacionales al interior de la Secretaría de Gobernación

Derivado de la situación en la que Andrés Manuel López Obrador recibió al gobierno federal y de sus metas que quiere alcanzar, no dudó en realizar cambios al interior de la Secretaría de Gobernación, pues al ser la encargada de la política interior del país y ser una de las cuatro primeras Secretarías de Estado pioneras en la administración pública federal, consideraba que dicha Secretaría de Estado estaba concentrando funciones que no le correspondían, que su estructura administrativa era grande, pero sobre todo la Secretaría de Gobernación se había generado una imagen de *Super Secretaría*, imagen que no encuadraba dentro de la Cuarta Transformación de Andrés Manuel López Obrador.

Con la finalidad de reestructurar el funcionamiento de la APF, resultó necesario una transformación de la visión de gobierno que permitiese dar cumplimiento a los objetivos prioritarios y a las demandas ciudadanas, estableciendo un nuevo enfoque para la vinculación con la población y de dar respuesta a sus necesidades. Esta perspectiva de gobierno plasmada en el proyecto de nación de la presente administración y reafirmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 bajo el eje de Política y Gobierno, estableció diversos propósitos enfocados al combate a la corrupción, la recuperación del Estado de Derecho y el cambio de paradigma en Seguridad. (Manual de General de Organización de la Secretaría de Gobernación, 2020, p. 9)

En noviembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador realizó su primer cambio que impactaría fuertemente a la Secretaría de Gobernación, la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal esta modificación traería consigo cambios en la estructura y funcionamiento de la Secretaría de Gobernación. Los motivos por los cuales la Secretaría de Gobernación tendría que pasar por un proceso de cambios se debe,

en primera instancia, (...) a que el Proyecto de Nación de la Administración 2018-2024, dentro de su eje denominado “sociedad segura y estado de derecho”, postula recuperar la paz y la tranquilidad para los ciudadanos, así como reconstruir la convivencia social, resultó necesario modificar la estructura de la APF de tal forma que se concentrara la capacidad del Estado en una sola dependencia que garantice la seguridad de las personas. La Estrategia Nacional de Seguridad Pública requirió modificar la estructura de la APF separando las materias de seguridad nacional, seguridad pública y protección civil de la SEGOB, para transferirse a la nueva Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). (Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación, 2020, p.9)

Esta transferencia de funciones no solo tuvo impacto en la Secretaría de Gobernación, sino que también modificó la estructura de la administración pública federal, pues de nuevo se contaría con una Secretaría de Estado en específico que se encargaría de los temas de seguridad, situación que en el sexenio anterior era todo lo contrario. En el momento en que la Secretaría de Gobernación perdía la responsabilidad de la seguridad del país también implicó que ahora atendería a la

política interior “desde un enfoque civil y de Estado de Derecho” (Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación, 2020, p. 9), aspecto que también le hizo perder poder frente a las otras Secretarías de Estado.

El artículo que fue modificado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue el 27 pues en este artículo contiene todas las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Gobernación, pese a la modificación, sigue manteniendo la “normatividad de los medios de comunicación, políticas públicas de población e identidad, relaciones con las asociaciones religiosas, organizaciones de la sociedad civil y de participación ciudadana, así como de defensa de derechos humanos” (Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación, 2020, p.9).

Otra consecuencia que trajo consigo la transferencia de responsabilidades a otra Secretaría de Estado fue la eliminación de áreas administrativas que ya no eran competencia de la Secretaría de Gobernación, mostrando así un adelgazamiento al aparato burocrático y control de gasto de dicha Secretaría. Oficialmente el 31 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “reorganización de la Estructura Orgánica Básica de la dependencia” (Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación, 2020, p. 9), quedando de la siguiente manera:

Figura 4. Estructura administrativa de la Secretaría de Gobernación



Fuente: Elaboración propia con base el Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación, 2020, p.10.

Dentro de las unidades encargadas de temas de seguridad y protección civil, fueron “la Coordinación Nacional de Protección Civil; la Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada, la Unidad de Desarrollo e Integración Institucional y la Unidad de Servicios y Formación Policial” (Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación, 2020, p.10), por mencionar algunas, las que pasaron a ser parte de la estructura de la nueva Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de igual forma sucedió con el Servicio de Protección Federal, la Coordinación Nacional Antisecuestro, la Policía Federal y Prevención y Readaptación Social.

Aunado a lo anterior, la simplificación administrativa también abarcó la eliminación de subsecretarías o unidades administrativas, tal es el caso de

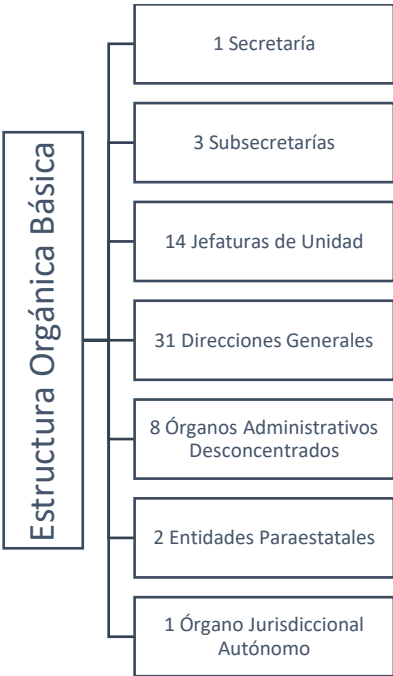
...la Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos, así como la Subsecretaría de Normatividad de Medios desaparecen; las Unidades Administrativas adscritas a las mencionadas Subsecretarías, se adscriben a la Subsecretaría de Gobierno, con la excepción de la Dirección General de Acuerdos Políticos la cual desaparece. (Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación, 2020, p. 10)

También se presentaron transformaciones de algunas subsecretarías, por ejemplo, “bajo el nuevo enfoque de defensa de los Derechos Humanos, Identidad y Migración, en el cual es necesaria la coordinación con la sociedad civil, la Subsecretaría de Derechos Humanos se transforma en la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración”, de igual forma, “la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana se transforma en la Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación y Asuntos Religiosos con una perspectiva de prevención del delito a través y reconstrucción del entorno social y la construcción de ciudadanía” (Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación, 2020, p. 10), en este punto es importante resaltar que las transformaciones de dichas Subsecretarías más que una simplificación administrativa fueron más acorde a las nuevas prioridades y enfoques que tendría la Secretaría de Gobernación para desempeñar sus funciones.

Respecto a la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa, creada en el sexenio de Enrique Peña Nieto, desaparece con Andrés Manuel López Obrador “y solo una dirección general adjunta de ésta se adscribe a la Dirección General de Recursos Humanos a fin de atender las atribuciones que se le confirieron” (Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación, 2020, p. 11).

Por último, tenemos que otras de las áreas administrativas eliminadas fueron la Unidad de Enlace Federal y Coordinación con Entidades Federativas, la Dirección General de Comunicación Social, la Dirección General de Delegaciones, la Dirección General del Archivo General de la Nación, la Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustrada y el Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales (Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación, 2020), dejando la estructura de la Secretaría de Gobernación de la siguiente manera.

Figura 5. Estructura Orgánica Básica de la Secretaría de Gobernación



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación, 2020, p.11.

Los cambios que hizo Andrés Manuel López Obrador en la Secretaría de Gobernación afirman y reafirman la estrecha relación que existe entre el Gobierno y la administración pública, específicamente entre el Poder Ejecutivo y una de las Secretarías de Estado más importantes de la administración pública federal. Para cumplir los objetivos de la Cuarta Transformación López Obrador recurrió a la modificación interna de la Secretaría de Gobernación en relación con sus actividades funcionales, entendiéndolas “como aquellas actividades que tiene como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública” (Guerrero, 1997, p. 34), en otras palabras, las actividades funcionales de la Secretaría de Gobernación vienen siendo todas las que estén relacionadas con la *política interior*, y también considerando sus actividades institucionales “cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto que constituye un organismo” (Guerrero, 1997, p.34), estas actividades van más enfocadas a la organización interna de la Secretaría de Gobernación.

Desde una perspectiva administrativa, los cambios de la Secretaría de Gobernación forman parte de una reforma institucional, derivado de que los cambios afectaron “al diseño y funcionamiento de la institución” (Espejel, et al, 2009, p.23) no tan drásticamente, pero si hubo un cambio tomando como punto de referencia al sexenio de Enrique Peña Nieto, aunque también hay presencia de una reforma sustancial, puesto que se redefinió el enfoque, los objetivos y el alcance de la Secretaría de Gobernación.

Ahora bien, siendo un poco más específicos, los cambios descritos anteriormente también son identificados como parte de una modernización administrativa, pues esta,

...responde a ciertas ideologías, referentes intelectuales, juicios valorativos a partir de los cuales se plantea la posibilidad de alcanzar un mejor estado de las cosas (...) busca cambiar las rutinas establecidas, dejar atrás los viejos hábitos, modificar el statu quo, todo en busca un supuesto funcionamiento superior: mejor gobierno, mayor eficiencia, más calidad, menos corrupción. (2019; citado por López, 2007, p.137)

Es decir, la modernización administrativa abarca cambios administrativos, políticos y legales de una institución determinada. En el primer capítulo se mencionó que la modernización administrativa es,

...el esfuerzo de permanente adaptación, estructural y funcional, de las Administraciones públicas a las actuales circunstancias socioeconómicas, culturales y tecnológicas con la finalidad de una eficaz y eficiente prestación de los servicios públicos y de una mejor satisfacción de las demandas, cada vez más exigentes, de los ciudadanos. (Carro, 2011, p.8)

Aunado a lo anterior, también tenemos que este proceso implica una “simplificación, desconcentración y descentralización administrativas, para aliviar (...) la excesiva concentración de atribuciones en las administraciones centrales”, de igual forma para “reorganizar mejor las tareas de la administración, apareciendo y desapareciendo agencias (Pardo, 2010, p. 396-399), proceso por el cual está pasando la Secretaría de Gobernación.

Pese a que los cambios siempre son en busca de mejorar el funcionamiento de la administración pública federal, en este caso de la Secretaría de Gobernación, también se han visto desventajas, por ejemplo, “la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reforma cada sexenio y en ocasiones año con año, lo que muestra el agotamiento del modelo de administración pública heredado” (Márquez, 2019, p.16), además de mostrar ese agotamiento, también surgen casos en los que no se llega a cumplir con todos los objetivos propuestos a principios del sexenio.

Con base en los cambios identificados en la Secretaría de Gobernación, tenemos que la modernización administrativa puede ser aplicada en determinadas áreas,

en un marco institucional caracterizado por una avanzada descentralización política, (...) en un segundo ámbito de modernización abarcaría a los aspectos funcionales y procedimentales del actuar administrativo, y un tercer ámbito de los procesos de modernización debe comprender, específicamente, a los recursos humanos de las Administraciones públicas (Carro, 2011, p. 10,113,16)

Para el caso de la Secretaría de Gobernación, el segundo ámbito es el más presente en la Secretaría. En un panorama general “los esfuerzos de modernización de la administración pública han quedado subordinados a otras prioridades, notablemente el crecimiento económico y la estabilidad política, en lugar de haber servido para acompañar esos propósitos” (Pardo, 2020, p.398), situación que también puede estar pasando la Secretaría de Gobernación, pues en gran parte los objetivos que quiere alcanzar Andrés Manuel López Obrador son en función de dejar una huella, tal es el caso de su Cuarta Transformación y todo lo que implica.

3.3 La situación de la Secretaría de Gobernación en la Cuarta Transformación

Como se ha mencionado anteriormente, los cambios al interior de la Secretaría de Gobernación no solo repercutieron administrativamente, sino que también influyeron en su posicionamiento, relevancia y poder dentro de la administración pública federal y su imagen como la segunda más importante, seguida de la Presidencia de la República, todo esto dejando a la Secretaría de Gobernación en una posición no tan favorable, situación que no se habían presentado en sexenios anteriores.

Dentro de los factores que han propiciado este cambio institucional en la Secretaría de Gobernación han sido los principios bajo los cuales la Cuarta Transformación se ha desarrollado y ha envuelto a la administración pública federal. La *austeridad*, entendiéndola como la moderación y acatamiento de las leyes, ha sido uno de los principios más importantes del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, debido a que en los gobiernos anteriores la “política neoliberal creció muchísimo la alta burocracia, creció mucho el gasto corriente (...) el aparato burocrático, sobre todo, la burocracia dorada, los altos funcionarios públicos” (Jiménez, H & Canchola, 2018), como consecuencia de esto, López Obrador vio la necesidad de limpiar la administración pública federal, de tal forma que solo se contara con lo sustancial para su funcionamiento, además de hacer prevalecer la ley, dando así origen a su frase: *Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie.*

La Secretaría de Gobernación, no fue la excepción, pues al contar con una estructura administrativa grande, se generaban más gastos para la administración

pública federal, además, con todas las funciones y responsabilidades que tenía hasta 2018, concentraba un poder e importancia, que, para algunos, iba más allá de lo que la ley establecía.

Por lo anterior, los efectos que hasta el momento se han presentado en la Secretaría de Gobernación han sido un factor para poder ubicar y determinar la posición en la que se encuentra dicha Secretaría, pues no siempre, los cambios resultan ser benéficos para la institución, en este caso para la Secretaría de Gobernación.

3.3.1 Reposicionamiento de la Secretaría de Gobernación en la administración pública federal

Más allá de la simplificación de la estructura administrativa de la Secretaría de Gobernación, su posición en la administración pública federal ha sido el foco central en esta Cuarta Transformación, derivado de que “la Secretaría de Gobernación fue el paquidermo del sexenio peñista. Allí se concentraron inmensos recursos, poderes y responsabilidades. Allí recaló la conducción de la política de seguridad. Allí se armaba y desarmaba buena parte de la agenda nacional” (Hope, 2018, S/P), en ese entonces la Secretaría de Gobernación sí figuraba como la mano derecha del Presidente Constitucional, además, mostraba un poder político casi igual que el del titular del Poder Ejecutivo, caso contrario a lo que está pasando actualmente.

Con el plan de austeridad republicana de Andrés Manuel López Obrador, la Secretaría de Gobernación fue perdiendo relevancia y poder porque al perder las responsabilidades de seguridad, ya no sería la “cabeza del gabinete de seguridad ni presidiría, en ausencia del jefe del Ejecutivo, el Consejo Nacional de Seguridad Pública” (Hope, 2018, S/P), aunado a esto, el plan de trabajo de Andrés Manuel López Obrador es totalmente diferente a lo que se venía manejando referente al trabajo en conjunto con las entidades federativas, pues ahora “la relación con los gobiernos estatales se va a conducir en la Presidencia de la República, por medio de los llamados delegados de programas integrales de desarrollo” (Hope, 2018, S/P), dejando a un lado a la Secretaría de Gobernación pese a que dentro de sus funciones era conducir estas relaciones.

Asimismo, el conducir la comunicación y negociación entre el Presidente y el Congreso, ya no resultó ser una actividad primordial para Olga Sánchez Cordero, ya que, al contar con la mayoría en el Congreso, la agenda legislativa sería procesada “directamente por la vía de Morena y sus coordinadores parlamentarios” (Hope, 2018), esto, de igual forma, dejaba a un lado a Olga Sánchez Cordero, mientras que Andrés Manuel López Obrador y otras figuras tomaban mayor relevancia.

Ante lo anterior, tenemos que la Secretaría de Gobernación fue limitada poco a poco en cuanto al involucramiento en ciertos asuntos que le correspondían, pues a pesar de que ya no era su responsabilidad la seguridad nacional, si mantenía el deber de atender temas relacionados con el poder “Legislativo, con las iglesias, con medios de comunicación, la política poblacional y migratoria y, desde luego, los derechos humanos” (Camarena, 2019, S/P). Con estos temas base, la Secretaría de Gobernación fue moldeando un perfil más civil, más dedicado a los derechos humanos, cuestión que también fue objeto de crítica, pues esto contribuía a una nueva imagen de la Secretaría de Gobernación.

Estos cambios que han ido modificando a la Secretaría de Gobernación, Andrés Manuel López Obrador los ha considerado buenos, pues “ha repetido en diversas ocasiones que la Secretaría de Gobernación ya no es como antes, que ahí ya no regañan, que esa dependencia ya no asusta” (Camarena, 2019, S/P), pero a la vez no ha resultado tan ventajoso para la propia Secretaría de Gobernación, pues cuando la titular de la dependencia era Olga Sánchez Cordero no era “una voz predominante o de referencia en los debates” (Camarena, 2019, S/P), siempre estuvo a la sombra de otras figuras o simplemente se involucraba en temas de derechos humanos.

Podemos decir que la Secretaría de Gobernación ha dejado de ser “la puerta más importante de la administración” (Camarena, 2019, S/P). La posición que tenía en el sexenio de Enrique Peña Nieto la ha ido perdiendo poco a poco en esta Cuarta Transformación de Andrés Manuel López Obrador, al grado de preguntarse ¿qué queda de la Secretaría de Gobernación?, pues “antes se decía que no es preciso

que el titular de Gobernación sea visto, que con que se adviertan su capacidad y poder bastaba” (Camarena, 2019, S/P), pero ahora la situación es diferente, ahora si es necesario conocer al titular de la Secretaría de Gobernación, pues con sus atribuciones encomendadas no son suficientes para hacerse notar.

La Secretaría de Gobernación en la sombra

Con los antecedentes que tenemos hasta el momento, tantos administrativos y políticos en los cambios de la Secretaría de Gobernación y antes del cambio del titular, tenemos ante nuestros ojos una Secretaría de Gobernación relegada en la Cuarta Transformación.

Su transformación de un sexenio a otro ha sido total. Mientras en el sexenio pasado, fue la dependencia con más poder dentro de todo el gobierno de Enrique Peña Nieto, durante la Administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) su acción está desdibujada. (García, 2019, S/P)

Esta posición en la que se encuentra la Secretaría de Gobernación hace cuestionarnos ¿qué es lo que ha esto haciendo la Secretaria de Gobernación en la primera mitad del sexenio de Andrés Manuel López Obrador?, ¿para qué ha sido útil la Secretaría de Gobernación?, pues conflictos, negociaciones y otros asuntos que antes eran atendidos por la Secretaría de Gobernación, actualmente con Andrés Manuel López Obrador, son tratados directamente por él.

Antaño, era común ver en el Palacio de Cobián –sede de la Segob– a gobernadores, empresarios, presidentes de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y todo tipo de personajes públicos que buscaban acercamientos o alcanzar acuerdos con el Gobierno federal. (García, 2019, S/P)

El que Andrés Manuel López Obrador sea la persona directa en tratar asuntos que en teoría le corresponden a la Secretaría de Gobernación, deja en el aire dos ideas, la primera es que no confiaba en Olga Sánchez Cordero para tratar ciertos asuntos, y la segunda, que Andrés Manuel López Obrador quiera contar con un poder más allá de sus responsabilidades como Presidente, además de concentrar ese poder.

...mientras López Obrador continúe con una centralización del poder, otras dependencias, incluida la Segob, serán artífices que reciban los golpes por los errores de su gobierno, de los que el mandatario busca salir argumentando no conocer los asuntos. La figura de un gobierno fuerte como el que ejerce Andrés Manuel López Obrador tiene una consecuencia directa sobre su gabinete: lo ensombrece. (García, 2019, S/P)

Por esta razón, el poco actuar de la Secretaría de Gobernación no ha sido muy notorio, siempre ha estado atrás de Andrés Manuel López Obrador, a la sombra de él, a pesar de que, en su momento, Olga Sánchez Cordero era un buen elemento dentro del gabinete de Andrés Manuel López Obrador pues contaba con respetabilidad y reconocimiento social, además de tener una trayectoria laboral meritoria, lo cual la posicionaba como una persona de confianza hacia la sociedad, pero no capaz ante los ojos de Andrés Manuel López Obrador.

3.3.2 La nueva imagen de la Secretaría de Gobernación

Con el panorama que se ha expuesto anteriormente, las decisiones referentes a lo que le compete a la Secretaría de Gobernación han sido en gran medida a intereses propios de Andrés Manuel López Obrador como Presidente, sustentados por los principios y objetivos de su *Cuarta Transformación*.

Desde la perspectiva de López Obrador, el proceso por el cual ha estado pasando la Secretaría de Gobernación, ha contribuido a una nueva imagen, con el nuevo gobierno “ya no es una dependencia de la represión y el autoritarismo, sino de la protección a derechos humanos y la justicia” (Domínguez, 2021, S/P), lo cual hasta cierto punto es acorde a las atribuciones que tiene bajo su responsabilidad actualmente.

Pero solo ha sido López Obrador quien ha visto que la Secretaría de Gobernación ha ido mejorando, pues derivado de sus modificaciones, han sido varios los críticos que han expresado que “gobernación ha ido perdiendo facultades y en esta administración quedó con un perfil más orientado a los temas de derechos humanos y protección civil” (Quintana, 2021, S/P), lo cual ha debilitado su imagen como una Secretaría de Estado importante.

La Secretaría de Gobernación de la 4T no se parece a la Secretaría de Gobernación de otros gobiernos desde los tiempos del partido hegemónico, casi único. Está irreconocible. Es mucho más pequeña, no tiene dientes. Perdió la capacidad de intimidar, que es otra forma de decir que se quedó sin poder. Su capacidad para interactuar con los actores políticos ha menguado y, lo que es más importante, no tiene manera de premiar a los que se alinean o de castigar a los que se van por la libre.

Perdió presupuesto, perdió la estructura de la Policía Federal, perdió al Cisen, perdió interlocución con empresarios y directivos de medios de comunicación, está confrontada con la CNDH y todavía no encuentra la cuadratura al círculo infernal de los desaparecidos. (Asai, 2019, S/P)

El que la Secretaría de Gobernación fuera dirigida por una mujer dejó mucho que desear, pues se esperaba que efectivamente la Secretaría de Gobernación dejará a un lado esa imagen de autoritarismo, pero sin perder su importancia dentro del gobierno mexicano. López Obrador “puso a Olga para mandar un mensaje progresista que los hechos han negado por la sencilla razón de que el tabasqueño no es un político progresista, ni de lejos, sino un populista conservador, evangélico, tirándole a autoritario” (Asai, 2019, S/P) y estas características se vieron más marcadas con el revelo del titular.

La caída de la Segob se expresa en las redacciones de los diarios. Hasta hace unos meses era una fuente informativa codiciada, donde se podía encontrar información sustantiva, notas de primera plana. Ahora los reporteros más curtidos de los periódicos andan en otros lados. La pregunta es si ella, Olga, sabía a lo que venía al gabinete y así dejó su escaño en el Senado, donde brillaba con luz propia.” (Asai, 2019, S/P)

Hasta el momento, vemos a una Secretaría de Gobernación si reajustada, pero con ciertas limitantes desde sus atribuciones, hasta el involucramiento en ciertas situaciones, sin embargo, con la llegada de Adán Augusto López Hernández, parecer ser que la Secretaría de Gobernación tomará un nuevo protagonismo en lo que resta del sexenio de Andrés Manuel López Obrador.

Relevo en la Secretaría de Gobernación

El hecho más reciente fue el relevo del titular de la Secretaría de Gobernación, aunque ya tiempo atrás se esparcían rumores de dicho relevo, aún se desconocía de cuan probable podría suceder dicho acontecimiento y quién sería el elegido para ser el nuevo Secretario de Gobernación, recordemos que el titular es nombrado directamente por Andrés Manuel López Obrador como Presidente, por ende, había más probabilidades de que fuera una persona allegada a López Obrador.

Olga Sánchez Cordero, asumió el cargo de Secretaria de Gobernación al inició del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, esto indicaba un gran cambio en la historia ya que era la primera vez que una mujer asumía tal cargo. Ahora bien, la intención de cambiar al titular de la Secretaría de Gobernación siempre estuvo presente en los planes de López Obrador ya que “durante la reunión del presidente Andrés Manuel López Obrador con los coordinadores parlamentarios Mario Delgado y Ricardo Monreal, el Ejecutivo sondeó al líder de los senadores de Morena para conocer si le gustaría ocupar la Secretaría de Gobernación” (Trejo, 2019, S/P), destapando así los rumores, pero nada era oficial hasta el momento.

Derivado de los rumores referentes a la supuesta renuncia de Olga Sánchez Cordero, fue a través de las redes sociales que expresó firmemente que seguía “más comprometida que nunca con el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador”, de igual forma “hizo un llamado a dejar atrás la cultura del rumor y no servir al juego de la desestabilización de la Cuarta Transformación” (Gamboa, 2021, S/P), con estas palabras, Olga Sánchez Cordero se defendió y reafirmo su lealtad y compromiso con el proyecto de Andrés Manuel López Obrador.

Pero fue a finales de agosto de 2021, cuando finalmente Andrés Manuel López Obrador decidió llevar a cabo el relevo del titular de la Secretaría de Gobernación, argumentando que el cambio es “para el bien del país y para el bien de nuestro proyecto”, (García & Vallejo, 2021, S/P), es decir, de su Cuarta Transformación, sin embargo, este relevo no fue bien visto para algunos.

Con este cambio, “el presidente informó que Sánchez Cordero le pidió reincorporarse al Senado, al que ella había llegado en septiembre de 2018 y al que pidió licencia a finales de ese año para asumir la titularidad de la Segob.” (García & Vallejo, 2021, S/P). Dicho regreso al Congreso alegró a algunos partidarios tal es el caso de la senadora Xóchitl Gálvez, pues “afirmó que con ella la oposición podrá encontrar el diálogo que hasta ahora no ha tenido con Morena (...) y poder sacar adelante reformas que requieren de consensos” (García & Vallejo, 2021, S/P), pero también hubo personas que no estuvieron del todo de acuerdo, por ejemplo, Lily Téllez, ex senadora de MORENA y ahora senadora por el PAN, “protestó contra el nombramiento de Olga Sánchez Cordero como la nueva presidenta de la Mesa Directiva en el Senado de la República y aseguró que se trata de una intromisión del poder ejecutivo federal en el legislativo de cara a la segunda mitad de la administración de Andrés Manuel López Obrador” (S/A, 2021).

Pese a estas discrepancias, Olga Sánchez Cordero quedó como presidenta de la Mesa Directiva del Senado, mientras que su cargo en la Secretaría de Gobernación quedó en manos de Adán Augusto López Hernández, ex gobernador de Tabasco. Algunos críticos consideran que estos movimientos en la Secretaría de Gobernación tienen tintes electorales, es decir, podrían ser estrategias para la sucesión de la Presidencia de la República en 2024.

3.3.3 Adán Augusto López Hernández: nuevo Secretario de Gobernación en la Cuarta Transformación

Como se había mencionado anteriormente, el último acontecimiento en la Secretaría de Gobernación fue el relevo de su titular. Actualmente el Secretario de Gobernación es el expresidente de Tabasco, Adán Augusto López Hernández, amigo muy cercano a López Obrador, pues varias fuentes han afirmado que su amistad viene de tiempo atrás, incluso han surgido historias de cómo es que se dio dicha amistad.

Este cambio en el gabinete de Andrés Manuel López Obrador indicó que “el gobierno de AMLO, exactamente a la mitad de su camino, llegó a un punto en el que no puede ni debe mantener el conflicto político como estrategia para llevar a

buen puerto su proyecto de transformación” (Rodríguez, 2021. S/P), aunado a lo anterior, el país contaba con altos índices de polarización entre los ciudadanos del país, de igual forma, la nueva conformación del Congreso no era beneficioso para Andrés Manuel López Obrador, por ello, debía de encontrar alguna forma que le permitiera, en primer lugar, alcanzar sus objetivos, su transformación sin tantos obstáculos, y en segundo lugar, reafirmar que su Cuarta Transformación va por buen camino.

La alternativa que encontró López Obrador para todas las situaciones que se le estaban presentando fue el cambiar el titular de la Secretaría de Gobernación, pues todas las situaciones se concentraban en un solo punto, en la política interior, la negociación política, asunto que le corresponde atender a la Secretaría de Gobernación y para ello necesitaba a alguien de confianza, alguien cercano, que lo pudiera ayudar políticamente para ejecutar lo que todavía falta por aprobar y hacer, de ahí que el candidato idóneo fuera Adán Augusto López Hernández.

El presidente López Obrador ya había sugerido la eventual incorporación del gobernador de su estado natal al gabinete. Hace poco más de un mes se refirió a él como “un cuadro, un profesional, un buen gobernante, una buena persona, un hombre íntegro, una gente honesta. (Rodríguez, 2021, S/P)

Desde el momento en que Adán Augusto López Hernández fue oficialmente nombrado el nuevo Secretario de Gobernación, López Obrador no tardó en encomendarle ciertos pendientes, lo primero fue el atender las tres iniciativas de reforma que fueron mandadas al Congreso. Esta primera encomienda implica el retomar el papel de la negociación del Secretario de Gobernación con el Poder Legislativo, cuestión que con Olga Sánchez Cordero no era muy notorio.

Andrés Manuel López Obrador se ha mostrado muy confiado, apoyado y cómodo con Adán Augusto López Hernández, ya que *Adán*, así es como se refiere López Obrador al Secretario de Gobernación, se hará

...cargo de todos los asuntos públicos políticos. La relación con gobernadores, la relación respetuosa con la Fiscalía General de la República y el poder Judicial, en

especial con la Suprema Corte de Justicia, y lo que se tiene que atender en el poder Legislativo. (S/A, 2021)

Aunque los encargos anteriores son atribuciones formales del Secretario de Gobernación, parecer ser que ahora Andrés Manuel López Obrador dejará que *Adán* sea el responsable directo. Por otro lado, Adán Augusto López Hernández ha expresado su compromiso como Secretario de Gobernación, en los días siguiente a su nombramiento oficial, informó que “podría sostener un encuentro con los mandatarios estatales y a los líderes de los partidos políticos para entablar un diálogo”, aclarando que “buscará dialogar no con un sector específicamente, sino los miembros de los partidos políticos, con la oposición, con los gobernadores, con todo aquel que busque establecer puentes con el gobierno federal” (S/A, 2021).

Por lo anterior, Adán Augusto López Hernández ha mostrado su apoyo en cuanto a lo que se quiere lograr con la *Cuarta Transformación* de López Obrador, además, ha reconocido el cambio de la Secretaría de Gobernación, a través de las siguientes palabras:

Ya es otra la Secretaría, la formación del país que está en marcha pues desde aquí desde la Secretaría de Gobernación ya no es esa secretaria de la tenebra, de la represión, ahora se privilegió el dialogo, el acuerdo permanente, el respeto a los derechos humanos, es histórico este momento, enfatizó. (S/A, 2021)

Aunado a lo anterior, tenemos que Adán Augusto López Hernández “acudió a San Lázaro a entregar el 3er. Informe de Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador y fue recibido como si se tratara del mismísimo Presidente de la República” (Narcia, 2021, S/P), situación que fue nueva debido a que desde tiempo atrás se había adoptado un protocolo en donde el Secretario de Gobernación era recibido en el Salón del Palacio Legislativo.

Tal parece que el relevo en la Secretaría de Gobernación ha traído buenas críticas, sin embargo, hay quienes apuntan que “Adán Augusto López se va a convertir en otra carta de AMLO para la sucesión del 2024” (Quintana, 2021, S/P), y esto ha sido resultado, en primera, de la entrañable amistad que tienen ambos, López Obrador y Adán Augusto López Hernández, y en segunda porque Adán Augusto López

Hernández es un *Morenista puro*, es decir, un militante que ha “caminado con AMLO desde aquel 1994” (Cervantes, 2021, S/P). Con este movimiento político, “el presidente equilibró el juego de la sucesión presidencial” (Cervantes, 2021, S/P), pues como *Morenistas puros* tiene a Adán Augusto López Hernández y a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, mientras que por otro lado “están los llamados *neo morenos*, como Marcelo Ebrard, a quien no le tocó construir Morena, y tienen una gran alianza, coincidencias y lealtades con López Obrador. Quizá aquí podría incluirse a Ricardo Monreal Ávila” (Cervantes, 2021, S/P).

Adán Augusto López Hernández “no se percibe hasta ahora como un político con carisma y personalidad, como para posicionarse como un probable candidato” (Quintana, 2021, S/P), será cuestión de tiempo para ver que tanto se desenvuelve y cómo será su adaptación como Secretario de Gobernación, pues una cosa es ser Gobernador y otra ser el titular de una Secretaría de Estado, además,

Si realmente el presidente de la República quiere que Adán Augusto se convierta en un prospecto a ser candidato va a requerir darle mucho espacio en la operación política. Esto no implica que el presidente vaya a dejar de intervenir, como lo ha hecho a lo largo de toda su administración, pero sí que probablemente le dé un mayor espacio que el que tuvo su antecesora. (Quintana, 2021, S/P)

Por tanto, tenemos que López Obrador también influirá en esta nueva etapa de la Secretaría de Gobernación ya sea para continuar con sus ideales de su Cuarta Transformación o volver a lo que se veía años atrás, regresar a la época en donde el Poder Ejecutivo y la Secretaría de Gobernación concentraba un poder e importancia metaconstitucional, es decir, más allá de lo que se contenía en las leyes, además, determinar cuál será el rumbo de Adán Augusto López Hernández dentro de la Secretaría de Gobernación.

3.4 El cambio institucional de la Secretaría de Gobernación desde la corriente del nuevo institucionalismo normativo y de elección racional

Ahora bien, recordemos que el punto sustancial de la presente investigación es el cambio institucional en la Secretaría de Gobernación. Hasta el momento se han

descrito los cambios organizativos y funcionales de la Secretaría de Gobernación, pero hay un trasfondo de dichos cambios, el cual se encuentra vinculado con el cambio institucional.

Recordemos que el cambio institucional tomó mayor relevancia con el nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo, pues atiende a la forma en que evolucionan las instituciones junto con las personas que son internas o externas a las propias instituciones. En el capítulo uno se mencionaba que el cambio institucional, desde la corriente del nuevo institucionalismo de elección racional, “(...) obedece a patrones racionales relativamente convencionales: actores racionales que intentan maximizar sus preferencias respetando ciertas reglas del juego y que son capaces de calcular sus beneficios potenciales si se modificaran algunas de estas reglas” (Sánchez, 2009, p.73), mientras que, desde el nuevo institucionalismo normativo “la base normativa de la institución es una importante fuente de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuales no lo son, de modo que no haya necesidad de calcular ampliamente los resultados” (Peters, 2003, p.57), ambos enfoques se complementan, pues uno nos permitirá conocer el porqué de los cambios y el otro nos conducirá a descifrar con que fines.

Además, en este punto del cambio institucional es importante tener en cuenta que un cambio no siempre implica una transformación o que sus efectos no siempre son los esperados, pues como se verá más adelante, el cambio institucional de la Secretaría de Gobernación no implicó una transformación como tal y además la imagen de la Secretaría de Gobernación fue la más afectada más que en su organización y funcionamiento interno.

3.4.1 El nuevo institucionalismo normativo y el cambio institucional en la Cuarta Transformación

El nuevo institucionalismo normativo, pone mayor énfasis en la normatividad, pero también va más allá, es decir, recaba el origen de las reglas, pues estas surgen de la opinión y de las demandas de la sociedad para posteriormente dar origen a una institución como tal. Primero, entendamos que las instituciones políticas vienen siendo,

Conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación. (Peters, 2003, p.50)

Las instituciones políticas son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. (Peters, 2003, p.50)

Por lo anterior, tenemos que las instituciones no solo se refieren a la infraestructuras o reglas formales, sino que también abarcan el contexto y aquellas reglas o rutinas informales de las personas. Estas reglas informales, en la mayoría de los casos, determinan el rumbo de las instituciones, pues estas al ser originadas por la sociedad, llegan a un punto en el que el gobierno o determinadas personas ven la necesidad de formalizarlas o institucionalizarlas porque así lo exige el contexto.

Un ejemplo de la institucionalización de reglas fue la relevancia que llegó a tener la Secretaría de Gobernación en el sexenio de Enrique Peña Nieto, debido a que como tal no existía una regla o normatividad alguna que indicara que la Secretaría de Gobernación debía atender ciertos asuntos, se volvió rutina que todo aquel que quisiera tratar un asunto con el Presidente, primero tenía que pasar con el Secretario de Gobernación, por ello, se formó esa imagen de Super Secretaría la propia Secretaría de Gobernación ante la percepción de la sociedad.

Respecto al contexto, lo relevante son las presiones externas al gobierno que hay, pues estas determinan nuevas rutas, acciones y decisiones que se deben tomar. Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se presentaron presiones externas que debilitaron la capacidad de su gobierno, pero sobre todo a la Secretaría de Gobernación, pues los problemas que tuvo que enfrentar no fueron resueltos, tales problemas fueron:

...la explosión en la torre de Petróleos Mexicanos (Pemex), las manifestaciones de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en 2016 contra la Reforma Educativa y el conflicto del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Sin embargo, fue la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa lo que marcó su

gestión como Secretario de Gobernación a cargo de la seguridad y mermó la capacidad de acción política del grupo al frente del gobierno de México. (Salamanca, 2018, S/P)

Ante este incumplimiento de las responsabilidades de la Secretaría de Gobernación, se empezó a generar una crisis desconfianza y corrupción entre la sociedad,

Hoy en día existe, sin duda, una sensación de incredulidad y desconfianza (...) se ha producido una pérdida de confianza y esto ha sembrado la sospecha y la duda, además, un 77% de los consultados en la encuesta de Reforma tiene una opinión desfavorable sobre la forma en que Peña Nieto lleva adelante el combate a la corrupción. Los homicidios van en aumento y ahora se cometen en México casi 60 al día. De mantenerse este promedio, el mandato de Peña Nieto será el más violento desde que comenzó la guerra contra el narco en 2006. (Paullier, 2016, S/P).

La legitimidad que en un principio tenía el gobierno de Enrique Peña Nieto iba decayendo, situación, que más adelante se explicará, resultó ser una oportunidad para Andrés Manuel López Obrador,

No habrá estigma más grande cuando se repase el sexenio de Peña Nieto que la matanza de Ayotzinapa. Su tardía y cuestionada reacción, la controvertida investigación judicial y la decisión de no extender el mandato del grupo de expertos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos lo dejaron mal parado a ojos de una opinión pública que mira con recelo cada paso que su gobierno da en el caso. (Paullier, 2016, S/P).

Estas críticas y percepciones también influyeron en otros ámbitos, por ejemplo, “el 74% de la población tenía una imagen negativa de la situación económica del país. Y es uno de los grandes motivos por el que Peña Nieto no es visto con buenos ojos por un sector no menor de la población (Paullier, 2016, S/P). Todas estas percepciones de incumplimiento, de desconfianza, de duda, de descontento y de injusticia, de manera implícita, exigían una respuesta y un cambio, pues el país se encontraba en una situación muy crítica.

Ante lo anterior, los normativistas encontrarían una ruptura entre el deber de las instituciones, en este caso de la Secretaría de Gobernación en el sexenio de

Enrique Peña Nieto con lo que en realidad estaba haciendo, pues si fuera todo lo contrario, la sociedad tendría una imagen y opiniones diferentes, las presiones externas no serían muy fuertes.

Brunsson y Olsen sostiene que mientras mayor sea el grado de ruptura entre los valores profesados por una institución y su comportamiento real, y entre los valores sostenidos por la sociedad circundante y el comportamiento de la institución, más probable será el cambio. (Peters, 2003, p.58)

Entonces, ante las presiones sociales que persistían en ese entonces, Andrés Manuel López Obrador vio la oportunidad de crear sus propias reglas, rutinas y valores informales que posteriormente institucionalizaría a través de su Cuarta Transformación. Para ello López Obrador tuvo que actuar bajo *la lógica de lo adecuado*, es decir, tomar en cuenta las demandas o presiones externas y la normatividad para tener una actuación que encajara perfectamente con la situación de ese momento y así ganar apoyo.

Pero no sería suficiente con actuar adecuadamente, pues también se vio en la necesidad de tomar decisiones, lo cual para los normativistas es la *lógica del cubo de basura*. Este método de *la lógica del cubo de basura* implica que en ocasiones “las soluciones pueden ir en busca de los problemas para resolverlos” (Peters, 2003, p.57), lo que hizo exactamente López Obrador, pues ante los puntos débiles del gobierno de Enrique Peña y las exigencias de la sociedad, pudo elaborar propuestas y soluciones que aplicaría una vez que estuviera en el poder.

La lógica del cubo de basura “sostiene que rara vez el cambio se da como evento planificado, sino más bien como el producto de la confluencia de varias corrientes de actividad y de oportunidades para la acción dentro de la institución” (Peters, 2003, p.57). En este punto, López Obrador no se había imaginado que hacia el final del sexenio de Enrique Peña Nieto se notaría una falta de legitimidad alarmante, lo cual resultaría una ventaja para poder posicionarse como esa cuarta fuerza política y obtener el triunfo en las elecciones presidenciales en 2018.

Siguiendo en esta línea *de la lógica de lo adecuado* y de la *lógica del cubo de basura*, tenemos que una vez que López Obrador fue nombrado oficialmente como

Presidente de México y como consecuencia de las presiones externas, empezó a institucionalizar sus reglas y realizar cambios, pues ahora la institución que estaría bajo su responsabilidad debería estar basada en la *lógica de lo adecuado*, lo cual implica un compromiso “con los objetivos de la organización, o al menos como una aceptación de la legítima pretensión de la organización (o institución) de contar con el compromiso de los individuos” (Peters, 2003, p.48).

Como primera regla institucionalizada fue el tema de la Cuarta Transformación, pues con el simple hecho de que López Obrador lo repitiera tantas veces como le fuera posible, generó en la sociedad la idea de que si se podía llegar a una Cuarta Transformación si él se convertía en Presidente de la República, sin tener claro qué es lo que en verdad implicaba dicho término. Actualmente la Cuarta Transformación es un equivalente para referirse al gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Siendo objetivos la Cuarta Transformación por sí sola, fue un lema de campaña, pues hasta el momento no se ha visto un cambio que marque al país, no se ha terminado una etapa, ni se ha comenzado ninguna otra, aunque no debemos negar la alternancia política en el gobierno federal y más con *MORENA*, pues es catalogado como un *partido de izquierda* en México, pero hasta el momento es lo único que ha logrado la Cuarta Transformación.

Aunado a lo anterior, también se encuentran sus frases de campaña como “*La esperanza de México*”, “*Por el bien de todos, primero los pobres*”, “*Limpiaremos el gobierno como se barren las escaleras*”, “*No puede haber gobierno rico, con pueblo pobre*”, entre muchas más, mismas que poco a poco fueron siendo interiorizadas por cada persona que llegaba a escuchar dichas frases. La última frase nos lleva a otro caso de una regla institucionalizada, “*su plan de austeridad*”, esta regla aparte de estar bajo *la lógica de lo adecuado* también se apoya de *la lógica del cubo de basura*, respecto a la primera porque la administración pública debe ser congruente con los valores y principios que predica Andrés Manuel López Obrador, y respecto a la segunda se debe a que López Obrador empezó a buscar, según desde su perspectiva, las fallas que tenía la administración pública federal que estaba recibiendo en 2018. Dicha revisión sí tuvo efectos administrativos, pues viéndolo

desde la óptica de la modernización administrativa López Obrador adecuó la estructura administrativa y las atribuciones que tenía la Secretaría de Gobernación en el sexenio de Enrique Peña Nieto.

Con el debido procedimiento, Andrés Manuel López Obrador modernizó la estructura formal de la Secretaría de Gobernación a través de una simplificación en cuanto al número de subsecretarías que tenía, esto fue muy bien visto por parte de la sociedad porque respondía al descontento y desconfianza hacia el gobierno, aunque para la Secretaría de Gobernación implicaba la pérdida de poder.

El argumento básico del cambio institucional desde el institucionalismo normativo es que

... a través de un proceso de aprendizaje, las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Los cambios en el entorno constituyen un conjunto de oportunidades para la institución, como también una amenaza para las pautas de comportamientos establecidos. (Peters, 2003, p.57)

Es cierto que con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia ha habido cambios palpables para la sociedad, pero también se han presentado cambios que la sociedad no los nota a la primera. “El cambio institucional no es necesariamente funcional, sino que las instituciones públicas pueden leer más las señales emitidas por la sociedad y responder de un modo disfuncional” (Peters, 2003, p.57), situación que se está presentando actualmente en la Cuarta Transformación, pues es cierto que López Obrador atacó ciertos problemas que se veían en el gobierno y en la administración, sin embargo, también está la contraparte, donde algunos de los cambios no han sido bien vistos, pues no han sido resultado de las demandas de la sociedad, más bien son resultado de los propios interés de López Obrador como Presidente de México.

3.4.2 El nuevo institucionalismo de elección racional y el cambio institucional en la Cuarta Transformación

En el punto anterior, entendimos que, desde la perspectiva del institucionalismo normativo, las presiones externas son el primer motivo por el cual se produce un

cambio institucional no planeado desde el principio, pero una vez dentro de la institución, las cosas son diferentes, pues ahora los cambios serán en función de intereses personales, de ahí que resulte relevante este enfoque para el análisis de la Secretaría de Gobernación.

En este enfoque,

las instituciones son interpretadas como conjuntos de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un espacio político dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes. (...) se espera del político individual que actúe con miras a maximizar el beneficio personal, pero sus opciones están inherentemente restringidas debido a que los políticos operan dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones. (Peters, 2003, p.72)

Aunque pareciera que el institucionalismo de elección racional solo implica el maximizar el beneficio propio a través de las instituciones o reglas, va más allá, pues la persona que quiere lograr eso debe tener mucha atención y cuidado en cada decisión que toma, de lo contrario puede quedar fuera antes de lograr su objetivo principal.

Desde esta perspectiva, Andrés Manuel López Obrador es considerado como una figura política bien definida por factores externos e internos. Respecto a los factores externos tenemos que López Obrador fue moldeado por las instituciones de las cuales formó parte en algún momento y derivado de esto, empezó a generar factores internos que lo motivaban a alcanzar sus intereses personales. Un interés personal muy palpable para todos fue su aspiración a ser Presidente de México, pues antes de 2018, había participado en las dos elecciones federales anteriores por el puesto de Presidente, pero el resultado no fue a su favor.

Con ese interés personal y con la influencia de instituciones externas, López Obrador identificó que, para cumplir su interés principal, tendría que ir más allá, es decir, apostar por una gran decisión, en este caso fue la creación de su partido, *Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)*, pues como se mencionaba al principio de este capítulo,

...la formación de MORENA, partido político, fue una buena noticia para López Obrador, porque lograba tener una organización donde no le harían contrapeso: es el líder, el que decide, el que otorga o quita candidaturas y no tiene que darle explicaciones a nadie, ni nadie se las demanda. Al depender de una figura carismática, MORENA nace como un partido de fuerte penetración social... (Espinoza & Navarrete, 2016, p.97)

Desde el momento en que López Obrador quedó al mando de *MORENA*, se fue perfilando como el líder absoluto. En este sentido “Ostrom argumenta que los líderes de una institución tienen gran interés en que sus normas sean seguidas” (Peters, 2003, p.78), recordemos que un partido político también es una institución, por tanto, tenemos que *MORENA* trabaja en función de las normas de López Obrador, pero esas normas no se quedarían hasta ahí, pues estas normas también abarcan sus ideales, tales como su Cuarta Transformación, sus valores y reglas, pero sobre todo el imponer su interés personal como interés colectivo y esto solo lo lograría una vez que llegara al Poder Ejecutivo.

El que existiera la posibilidad de que en las elecciones de 2018 López Obrador resultará triunfante era muy alta, además de ser un incentivo más para alcanzar sus objetivos. Un punto que hay que tener en cuenta es que el institucionalismo de elección racional nos marca que un problema persistente en las colectividades es el mantener contentos a todos, por ello, “las instituciones son un medio para eludir este problema de la acción colectiva, las instituciones proveen de una serie de reglas unánimemente aceptadas que permiten convertir las preferencias en decisiones” (Peters, 2003, p.79). *MORENA* al ser una institución liderada por Andrés Manuel López Obrador y el nuevo responsable del gobierno de México, tras haber ganado las elecciones en 2018, recurrió a una serie de reglas y preferencias que tomarían la forma de decisiones unánimes y posteriormente caracterizarían su gobierno, dichas decisiones son las siguientes:

1. Colocar a una mujer como titular de la Secretaría de Gobernación.
2. Suprimir atribuciones a la Secretaría de Gobernación.
3. Otorgarle un nuevo enfoque y alcance a la Secretaría de Gobernación.
4. Crear una Secretaría de Estado enfocada solo a la seguridad.

5. Quitar esa imagen de Super Secretaría de la Secretaría de Gobernación.

Aunque la sociedad no expresaba los puntos anteriores como una preferencia, López Obrador los planteó así, y de ser un político, pasó a ser un actor racional, pues ahora utilizaría su nombramiento como Presidente de México para conseguir sus objetivos individuales a través de los cambios y decisiones que había tomado en un principio.

Estas preferencias, que López Obrador convirtió después en decisiones, encajan en dos modelos racionales, el primero es *el modelo del tipo jefe – agente* y el segundo es *el modelo de la teoría del juego*. Respecto al *modelo del tipo jefe – agente* se basa en establecer ciertas reglas a favor del actor racional, en este caso, a favor de López Obrador, para tener un control unidireccional, es decir, tener el control de la Secretaría de Gobernación, lo cual fue materializado a través de la colocación de una mujer como titular de la Secretaría de Gobernación, para ese entonces era Olga Sánchez Cordero, porque con ella al frente de la segunda Secretaría de Estado más importante daba la impresión de que efectivamente se estaba presentando un cambio para el bien de país, mostraba confianza hacia la sociedad y retomaba la importancia del papel de la mujer dentro de la política.

Aunado a lo anterior, el suprimir algunas atribuciones que tenía la Secretaría de Gobernación le beneficiaban a López Obrador pues, aunque no fuera el titular de esta Secretaría, se empezaba a ver la influencia que tiene como Presidente sobre la administración pública federal, en especial la Secretaría de Gobernación.

Por otra parte, el *modelo de la teoría del juego*, en términos generales indica que el actor racional toma decisiones para tener más amplitud de acción,

En este modelo no se da por sentado que las burocracias sean malas; sólo se supone que son interesadas y, naturalmente, que aspiran a disponer de espacio suficiente para poner en ejecución en su área política sus propias versiones de interés público, como también de los intereses individuales (...), que tienen posibilidad de promover a través de las actividades de su organización. (Peters, 2003, p.83)

Este modelo, más que reglas, es un ambiente de negociación entre las partes involucradas y respecto a la situación por la que ha estado pasando la Secretaría de Gobernación, esta negociación sucedió con el relevo del titular de la Secretaría. Se puede percibir que la decisión no fue tomada a la ligera, porque como se describía en el apartado del *Relevo en la Secretaría de Gobernación*, López Obrador, en 2019, había sondeado a Mario Delgado y Ricardo Monreal sobre un posible cambio del titular, es decir, esta decisión llevó tiempo para que López Obrador la hiciera oficial.

El relevo del titular de la Secretaría de Gobernación se vio influenciado por intereses legislativos e interés políticos-electorales. Como intereses legislativos tenemos que, al dejar el cargo de Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero regresó a la Cámara de Senadores, antiguo puesto que tenía antes de formar parte del gabinete de López Obrador, para "...encontrar el diálogo que hasta ahora no ha tenido con Morena (...) y poder sacar adelante reformas que requieren de consensos" (García & Vallejo, 2021), además de que MORENA ya no concentraba la mayoría.

Sobre los intereses políticos-electorales, se mencionaba que "el gobierno de AMLO, exactamente a la mitad de su camino, llegó a un punto en el que no puede ni debe mantener el conflicto político como estrategia para llevar a buen puerto su proyecto de transformación" (Rodríguez, 2021), por tanto, debía actuar y tomar una decisión que calmará los conflictos políticos y que le beneficiará a él como Presidente. Y como resultado fue el nombrar a Adán Augusto López Hernández como nuevo Secretario de Gobernación, amigo cercano de López Obrador y muy comprometido con la Cuarta Transformación, pero también este nombramiento traería consigo el crear una contienda equilibrada al interior de *MORENA*, dos *morenistas puros*, Adán Augusto López Hernández y Claudia Sheinbaum Pardo, y dos *neo morenistas*, Marcelo Ebrard y Ricardo Monreal Ávila.

Ante estas decisiones que tomó López Obrador, poco a poco fue imponiendo su voluntad sobre la Secretaría de Gobernación, mostrando "...la capacidad de manipular la estructura política para crear la institución" (Peters, 2003, p.88) que él

quería. Además, este cambio en la Secretaría de Gobernación, "...aun cuando sólo implique introducir modificaciones en instituciones ya existentes, es un proceso consiente y no el proceso continuo que se supone en la mayoría de las otras teorías de las instituciones" (Peters, 2003, p.90), es decir, que ya en el caso concreto de la Secretaría de Gobernación, López Obrador tenía en mente la modificación de la Secretaría, por ello, su toma de decisiones.

Por último, el cambio de la Secretaría de Gobernación, racionalmente,

...se produce más bien a través de la reformulación de las preferencias y la adaptación de las preferencias y las posibilidades dentro de la institución, las preferencias pueden cambiar para adaptarse a lo que la institución ha descubierto que puede realizar, y tanto la institución como los individuos cambian. (Peters, 2003, p.90)

Por tanto, Andrés Manuel López Obrador supo aprovechar la ventaja del poder y de las atribuciones que tiene como Presidente de México para modificar la estructura, el funcionamiento y el alcance de la Secretaría de Gobernación en función de sus ideales de la Cuarta Transformación, pues recordemos que, pese a los factores externos, lo que motivó a López Obrador a llegar a donde está fue su Cuarta Transformación.

3.4.3 El cambio institucional de la Secretaría de Gobernación como consecuencia de la Cuarta Transformación

Una vez que se analizaron los cambios presentados en la Secretaría de Gobernación desde dos enfoques del nuevo institucionalismo, podemos percibir que efectivamente la Secretaría de Gobernación ha presentado un cambio institucional, pero este cambio ha tenido mayor impacto en la imagen más que en la organización y funcionamiento de la propia Secretaría.

Un punto importante que debemos tener presente es que el cambio institucional es sinónimo de una transformación, condición que hasta el momento no cumple la Secretaría de Gobernación como tal, pues como veremos más adelante, el cambio institucional presente en la Secretaría de Gobernación está mejor sustentado por el institucionalismo de elección racional que el institucionalismo normativo.

Tanto desde el enfoque del nuevo institucionalismo normativo y como del nuevo institucionalismo de elección racional,

(...) las instituciones están destinadas a superar las debilidades identificables en el mercado o en el sistema político, y son consideradas medios para producir resultados colectivamente deseables. (...) una buena institución es aquella que lleva a cabo con eficiencia la tarea que le ha sido asignada, por lo general manteniendo el compromiso con otras normas poderosas, tales como la democracia. (Peters, 2003, p.94)

Recordemos que, desde el enfoque del institucionalismo normativo, las presiones externas fueron el detonante para que Andrés Manuel López Obrador supiera qué hacer y cómo actuar, pero sobre todo formulara bien sus intereses personales. Siguiendo en esta línea del institucionalismo normativo, tenemos que el cambio institucional se basa en *la lógica de lo adecuado* y en la normatividad existente de la institución, pero este cambio implica que al momento de adecuar el comportamiento o las rutinas de alguna institución, también se está realizando una modificación en la base normativa de la institución, situación que si se presentó en la Secretaría de Gobernación pero no de manera profunda, porque hasta el momento sigue manteniendo las funciones que desde su origen ha tenido bajo su responsabilidad. El agregar o quitar atribuciones o funciones no necesariamente implican un cambio institucional como tal, no se presenta un cambio sustancial o radical en la Secretaría de Gobernación, en esencia la Secretaría de Gobernación sigue cumpliendo con su responsabilidad del manejo de la política interior del país.

Ahora bien, desde el enfoque del institucionalismo de elección racional si podemos hablar de un cambio institucional presenten en la Secretaría de Gobernación, pero con mayor impacto en su imagen hacia el exterior, debido a que los cambios sustanciales y el cambio de imagen de la Secretaría de Gobernación sucedieron una vez que él tomara el cargo de Presidente de México, pues una vez estando en el gobierno, López Obrador dejó ver sus intereses personales como intereses colectivos.

El institucionalismo de elección racional nos exponía que el líder de una organización siempre busca que sus normas sean seguidas por todos, además de obtener ventajas o beneficios de la institución que forma parte, o en este caso, del puesto que tiene, situación que se refleja claramente en la actuación y toma de decisiones de López Obrador. Como se había mencionado anteriormente, los intereses principales de López Obrador eran el colocar a una mujer como titular de la Secretaría de Gobernación, suprimir atribuciones a la Secretaría de Gobernación, otorgarle un nuevo enfoque y alcance a la Secretaría de Gobernación, crear una Secretaría de Estado enfocada solo a la seguridad y quitar esa imagen de Super Secretaría de la Secretaría de Gobernación, intereses que también se encontraban sustentados por presiones externas, pero en menor medida.

El institucionalismo de elección racional sostiene que “los individuos reaccionan racionalmente ante los incentivos y restricciones establecidos por esas reglas” (Peters, 2003, p.75), por ejemplo, el hecho de que López Obrador recurriera a un relevo de titular de la Secretaría de Gobernación se debe a que Olga Sánchez Cordero le resultaría más útil en el Senado para la aprobación de proyectos y reformas que aún quiere concretar López Obrador, ya que él no puede intervenir directamente en la legislatura, aunque hay algunas personas que si lo consideran así, ejemplo de ello fue la protesta de Lily Téllez “contra el nombramiento de Olga Sánchez Cordero como la nueva presidenta de la Mesa Directiva en el Senado de la República y aseguró que se trata de una intromisión del poder ejecutivo federal en el legislativo de cara a la segunda mitad de la administración de Andrés Manuel López Obrador” (S/A, 2021).

Todas las decisiones que ha tomado hasta el momento Andrés Manuel López Obrador han sido en función de sus valores y de su Cuarta Transformación, con mayor peso esta última, pues, aunque nadie tiene claro que es en sí la Cuarta Transformación, López Obrador la catalogó como su proyecto alternativo y a trabajado desde el discurso en convencer a la sociedad que es por medio de la Cuarta Transformación que la situación de México mejorará y también resulta ser un medio para que sus decisiones y acciones sean aceptadas, pues algunas

acciones recientes no son en función de las exigencias de la sociedad, más bien son en función de lo que él quiere hacer propiamente, el caso más actual es *el decretazo de AMLO*,

El presidente, Andrés Manuel López Obrador, ha declarado asunto de interés público y seguridad nacional las obras promovidas por el Gobierno mexicano. El Diario Oficial de la Federación ha publicado este lunes un acuerdo que blinda los proyectos cuya realización esté a cargo del Ejecutivo. El texto hace referencia a las infraestructuras “de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional”. Las obras más emblemáticas impulsadas por el mandatario, que el próximo 2 de diciembre llegará al ecuador de su sexenio, son el Tren Maya, el aeropuerto internacional Felipe Ángeles y la refinería de Dos Bocas, en el Estado de Tabasco. El presidente ha defendido este martes que el propósito de la iniciativa es “agilizar trámites burocráticos para que no se detengan las obras” y dar seguridad y confianza a las empresas. (Manetto, 2021, S/P)

Con el ejemplo anterior, se ve claramente que *su decretazo* es favor de sus obras principales, el Tren Maya, el aeropuerto internacional Felipe Ángeles y la refinería de Dos Bocas. Es cierto que una

...forma de asegurar la continuidad de las transformaciones es el cambio institucional, entendido como el cumplimiento de la función de las instituciones de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. (Sánchez, 2009, p.84)

Sin embargo, en el caso de la Secretaría de Gobernación las reglas, las nuevas rutinas y practicas si han sido aceptadas, pero porque han sido impuestas López Obrador. “El cambio institucional no es caótico, por lo general está regulado, esto es, sujeto a "procesos estándar", y es la manera en que las instituciones "interpretan y responden a la experiencia a través del aprendizaje [organizacional] y la adaptación" (Torres, 2015, p.129), pero los cambios presentados de la Secretaría

de Gobernación si han resultados caóticos para la propia Secretaría, porque la han desdibujado como la segunda institución más importante de la administración pública federal, seguida del Presidente de la República, pues más que recurrir a la experiencia de la institución, de la Secretaría de Gobernación, se está recurriendo a lo que quiere López Obrador, a lo que está bien o mal según el Presidente.

Conclusiones

El tema central de esta investigación fue el comprender y explicar el cambio institucional de la Secretaría de Gobernación desde dos perspectivas del nuevo institucionalismo, el normativo y el de elección racional. Estos dos enfoques resultaron ser el complemento de la investigación, puesto que en un principio la investigación giraba sobre la perspectiva de la modernización administrativa. Se añadió otro enfoque teórico-explicativo debido a que la modernización administrativa no permitía conocer más a fondo las causas por las que Andrés Manuel López Obrador optaba por ciertas decisiones que impactaban en el desempeño y funcionamiento de la Secretaría de Gobernación.

Desde el inicio de la gestión de Andrés Manuel López Obrador, incluso durante su campaña, se trataron de modificar de manera inmediata aspectos básicos y visibles de la Secretaría para modificar su imagen ante el resto de la administración pública federal y ante la sociedad. Las modificaciones incluyeron cambios en la estructura orgánica y la designación de una mujer como titular por primera vez en su historia. Sin embargo, tras el análisis realizado, se concluye que no se tuvo el impacto deseado ni los alcances esperados por parte de la sociedad, pero si los de Andrés Manuel López Obrador, esto debido a que tomó un tiempo considerable implementar las transformaciones propuestas y el hecho de que los cambios eran más de aspecto cualitativo que cuantitativo.

La hipótesis que se planteó en un principio sostenía que los cambios políticos-estructurales respondían a una modernización administrativa para intervenir de manera positiva en la imagen, identidad y funcionamiento de la propia Secretaría, provocando un cambio institucional desde el interior de la Secretaría para después exteriorizarlo, sin embargo, la investigación refutar la hipótesis inicial y afirmar que los cambios no se limitaron a una modernización administrativa, puesto que las reformas atendían contextos específicos y cambios en los sistemas cultural, social y político que fueron relevantes al momento de la deliberación.

Recordemos que la modernización administrativa si implica una serie de cambios, sin embargo, lo relevante es el término, pues la administración pública en general

siempre está en constante cambio. Con el desarrollo de la investigación y partiendo de los objetivos planteados en un inicio, se pudo identificar qué unidades administrativas de la Secretaría de Gobernación fueron eliminadas y cómo este cambio afectó las atribuciones de la propia Secretaría, aunado a esto, también se determinaron las principales causas y consecuencias de los cambios que poco a poco se iban materializando en la Secretaría.

Entre los hallazgos de esta investigación tenemos que a simple vista los cambios de la Secretaría de Gobernación eran meramente administrativos y hasta cierto punto, adecuados, sin embargo, su trasfondo estaba inmerso en intereses políticos-electorales del propio Presidente, situación que era de esperarse, porque el haber retomado a la Secretaría de Gobernación como el objeto de estudio, implicaba un mayor peso del aspecto político que del aspecto administrativo, en primer lugar por la importancia que tiene la Secretaría dentro de toda la administración pública federal, y en segundo lugar por la conexión y por la propia importancia que le da el Presidente de la República.

Andrés Manuel López Obrador supo mover y obtener el apoyo de las masas de manera inteligente, además, hacer cambios estratégicos, un claro ejemplo fue la Secretaría de Gobernación. El concentrarnos en los cambios políticos-estructurales permitieron interpretar y explicar el cambio institucional que estaba presentándose en la Secretaría de Gobernación, en este punto es importante resaltar la relación entre el área de la administración pública y el área de la ciencia política como dos herramientas que pueden trabajar en conjunto, pues derivado de los cambios administrativos y organizacionales de la Secretaría de Gobernación, surgió el interés por conocer sus causas y sus consecuencias.

Aunado a lo anterior, se encontraron factores que en un principio no se tenían contemplados, tales como las presiones externas al gobierno, la trayectoria política de Andrés Manuel López Obrador, así como también su personalidad e intereses propios, estos últimos dos factores con mayor peso en el cambio institucional de la Secretaría de Gobernación.

El haber analizado los cambios de la Secretaría de Gobernación desde una teoría de la ciencia política ha permitido conocer el trasfondo de la actuación de los actores políticos, en este caso de Andrés Manuel López Obrador. Se debe considerar que no solo son las reglas de una institución las que determinan cómo actuar y qué es lo correcto o socialmente aceptado por los individuos, también intervienen los intereses de los actores políticos y la presión política que éstos pueden ejercer desde su posición de autoridad para coaccionar a un individuo y obligarlo a actuar de una determinada manera.

El aporte de esta investigación es ampliar el panorama sobre la relación que hay entre la ciencia política y la administración pública, y las ventajas de complementar el análisis de un caso específico utilizando ambas corrientes, considerando que algunos trabajos abordan los temas por separado. Los trabajos que han abordado a la modernización administrativa solo hablan de los cambios o programas que se han ejecutado en toda la administración pública federal, dejando a un lado los cambios de las dependencias administrativas. En el caso del cambio institucional, normalmente se estudia considerando periodos de tiempo muy largos y se analiza toda la administración pública, situación que no sucede en esta investigación, debido a que se limita a analizar una dependencia administrativa en específico, para comprender de mejor manera su creación, su evolución, funcionamiento y retos actuales,

Debido a la naturaleza de la dependencia, es una posición clave para materializar los planes de trabajo de la actual administración, así como para mantener la gobernanza y la paz social entre la población del país.

Pareciera que, con la llegada de Adán Augusto López Hernández, la Secretaría de Gobernación mostrará un grado de estabilidad y se adaptará nuevamente al estilo de gobernanza de su titular y a la relación de éste con el Presidente. No se debe olvidar que aún falta la mitad de sexenio de Andrés Manuel López Obrador, por lo que se propone continuar con el análisis y seguimiento de la Secretaría de Gobernación y de las acciones del propio Presidente para vislumbrar e identificar qué otros cambios se pueden presentar.

Referencias

- AN. (2012). Las 3 claves de la 'Súper-Segob' que propone EPN. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <https://aristeguinoticias.com/1411/mexico/las-3-claves-de-la-super-segob-que-propone-epn/>
- Asai, J.M. (2019). De la Segob no va quedando nada. *CRÓNICA*. Recuperado de https://www.cronica.com.mx/notas-de_la_segob_no_va_quedando_nada-1125698-2019
- Camarena, S. (2019). La Segob da miedo. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/salvador-camarena/la-segob-da-miedo/>
- Carro, J. (2011). *Una introducción a la idea de modernización administrativa*. Universidad de Santiago de Compostela.
- Cervantes, J. (2021). Los zapatos de Andrés y un "as" llamado Adán Augusto. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/opinion/2021/8/27/los-zapatos-de-andres-un-as-llamado-adan-augusto-270776.html>
- Cisneros, J. (2016). Los 3 ejes de seguridad de Peña Nieto: ¿estrategia diferente o déjà vu?. *Expansión*. Recuperado de <https://expansion.mx/nacional/2016/12/16/los-3-ejes-de-seguridad-de-pena-nieto-estrategia-diferente-o-deja-vu>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021.
- Cortés, M., Romero, S., & Ugalde, F. (2000). La organización de la administración pública en México. *INAP*. Recuperado de <https://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/14033.pdf>
- De la Paz, J. (2017). *Introducción a la administración pública mexicana*. INAI
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU. (1962). *Manual de administración pública*.

- Díaz, J.F. (2018). *Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5384-fundamentos-actuales-para-una-teoria-de-la-constitucion-coleccion-ieceq>
- Domínguez, P. (2021) Segob ya no es la secretaría de la represión y el autoritarismo, dice AMLO. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/segob-ya-no-es-la-secretaria-de-la-represion-y-el-autoritarismo-amlo>
- Espejel Mena, Jaime, & Flores Vega, Misael, & Rodríguez Mena, José Luis (2011). La reforma administrativa como cambio institucional. *Espacios Públicos*, 14(30),21-38. ISSN: 1665-8140. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=676/67618934003>
- Espinoza, R. & Navarrete, J. P. (2016). MORENA en la reconfiguración del sistema de partidos en México. *Estudios políticos* (México), (37), 81-109. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162016000100004&lng=es&tlng=es
- Fabregas, A. (2019). Situando a la Cuarta Transformación. *Opinion*. Recuperado de <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2019/06/situando-a-la-cuarta-transformacion/>
- Fernández, M. (2015). *Estructura y organización administrativa de la administración pública mexicana*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4519/9.pdf>
- Fuentes, Y. (2018). AMLO presidente: ¿qué es la "Cuarta Transformación" que propone Andrés Manuel López Obrador para México? *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45712329>
- Gamboa, V. (2021). Desmiente Olga Sánchez Cordero presunta renuncia a la Segob. *El Universal*. Recuperado de

<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/olga-sanchez-desmiente-presunta-renuncia-la-segob>

García, I. (2019). Secretaría de Gobernación desdibujada. *Reporte Indigo*. Recuperado de <https://www.reporteindigo.com/reporte/secretaria-de-gobernacion-desdibujada-segob-temas-pais-controversia-migracion/>

García, C. & Vallejo G. (2021). Relevo en Gobernación: sale Olga Sánchez Cordero y asume Adán Augusto López. *Expansion*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/08/12/relevo-en-gobernacion-sale-olga-sanchez-cordero-y-asume-adan-augusto-lopez>

Gonzales, M. (2002). *Funciones y facultades del Secretario de Gobernación. Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. UNAM. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=hisder&n=14>

Gordillo, A. (2015). Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Tomo II. Buenos Aires. Recuperado de https://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc4/empresas1.pdf

Guerrero, O. (1997). *Principios de Administración Pública*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.

Hope, A. (2018). ¿Qué va a quedar de Gobernación?. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/columna/alejandro-hope/nacion/que-va-quedar-de-gobernacion>

Jiménez, H & Canchola, A. (2018) AMLO pone fin a “súper Segob”. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/amlo-pone-fin-super-segob>

Jessop, B. (2014). Estado y poder. *Utopía y praxis latinoamericana*, 19 (66), 19-35.

La Silla Rota. (2012). La ‘Súper secretaría’ de Peña en tres pasos. *La Silla Rota*. Recuperado de <https://yosoitu.lasillarota.com/viral/general/la-super-secretaria-de-pena-en-tres-pasos/28617>

Ley Orgánica de Administración Pública, 2021.

López, I. (2019). Para hablar de la modernización administrativa. *El Pulso*. Recuperado de <https://pulsoslp.com.mx/opinion/para-hablar-de-la-modernizacion-administrativa/996465>

Manetto, F. (2021). López Obrador blindo las obras del Gobierno al declararlas asunto de seguridad nacional. *El país*. Recuperado de <https://elpais.com/mexico/2021-11-23/lopez-obrador-blindo-las-obras-del-gobierno-al-declararlas-asunto-de-seguridad-nacional.html>

Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación, 2015.

Manual de General de Organización de la Secretaría de Gobernación, 2020.

Márquez, D. (2019). *El cambio en la administración pública de la Cuarta Transformación*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5569/3.pdf>

Narcia, A. (2021). ¿Adán Augusto, “candidato sustituto”? *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/amador-narcia/adan-augusto-candidato-sustituto>

Padilla, A. (2018). ¡Adiós, EPN! Así cambió el gabinete presidencial durante el sexenio. *Serendipia*. Recuperado de <https://serendipia.digital/2018/11/adios-epn-asi-cambio-el-gabinete-del-presidente-pena-nieto-durante-el-sexenio/>

Pardo, M. C. (2010). *La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio*. Foro Internacional, L (2), 393-421. ISSN: 0185-013X. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=599/59921039008>

Pardo, M.C. (1991). La modernización administrativa en México. *Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. INAP.

Paullier, J. (2016). 4 razones por las que muchos mexicanos están furiosos y que explican la baja popularidad de Enrique Peña Nieto. *BBC Mundo*.

Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37426532>

Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo*. México: Gedisa.

Plan Nacional de Desarrollo, 2019.

Quintana, A. (2021). ¿Qué significa realmente el cambio en la Secretaría de Gobernación? *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/enrique-quintana/2021/08/29/que-significa-realmente-el-cambio-en-la-secretaria-de-gobernacion/>

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 2019.

Riva, R. (2014). Osorio y Videgaray, el dilema de Peña Nieto. *El financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/osorio-y-videgaray-el-dilema-de-pena-nieto>

Rodríguez, J.A. (2014). *El principio jurídico-político de la división del poder y los órganos constitucionales autónomos*. *Ciencia Jurídica*. Universidad de Guanajuato.

Rodríguez, R. (2021). Cambios en el gabinete de AMLO: ¿Es Adán Augusto el plan B para 2024? *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/raul-rodriguez-cortes-expres/cambios-en-el-gabinete-de-amlo-es-adan-augusto-el-plan-b-para>

S/A. (2021). Estos son los ‘mandados’ que AMLO le encarga a Adán Augusto López como secretario de Gobernación. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/08/31/estos-son-los-mandados-que-amlo-le-encarga-a-adan-augusto-lopez-como-secretario-de-gobierno/>

S/A. (2021). “No a la imposición de AMLO”: Lilly Téllez y su protesta contra Olga Sánchez Cordero. *INFOBAE*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/08/29/no-a-la-imposicion-de-amlo-lilly-tellez-y-su-protesta-contra-olga-sanchez-cordero/>

- Salamanca, A. (2018). Los personajes más cercanos a Peña Nieto durante su sexenio. *Noticieros Televisa*. Recuperado de <https://noticieros.televisa.com/especiales/personas-cercanas-pena-nieto-durante-sexenio-futuro/>
- Salazar, P. (2017). *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*. Recuperado de https://books.google.es/books?hl=es&lr=lang_es&id=3YFTDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT6&dq=que+es+el+poder+ejecutivo+&ots=9YU0SpK3N0&sig=_r85yoUod9wX7SQccGxCADWv55s#v=twopage&q=que%20es%20el%20poder%20ejecutivo&f=true
- Sánchez, J.J. (2018). *Administración Pública y Reforma del Estado Mexicano*. Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro
- Sánchez, J. J. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. *Gestión y política pública*, 18(1), 67-105. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792009000100003&lng=es&tlng=es
- Serra, A. (1977). *Las formas de organización administrativa federal*. Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap139_tomoll.pdf
- Sin Embargo. (2012). Gobernación tendrá los “súper poderes” que mantuvo durante décadas con el viejo PRI: tareas policiales y políticas. *Sin Embargo*. Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/15-11-2012/431171>
- Torres Espinosa, Eduardo. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios políticos (México)*, (34), 117-137. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100006&lng=es&tlng=es

Trejo, A. (2019). SÁNCHEZ CORDERO: LAS HORAS CONTADAS. *24 horas*. Recuperado de <https://www.24-horas.mx/2019/07/19/sanchez-cordero-las-horas-contadas/>

Uvalle, R. (2006). *Principios y valores de la Administración Pública en México*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Recuperado de <http://iapem.dyndns.org:8080/libros/revistas/revista64.pdf>

Valadés, D. (2005). *El gobierno del gabinete*. HISPAMER. Nicaragua.

Vélez, D., Vélez, M., Martínez, T., Ambrosio L., Velasco, A., Pérez K., & Lechuga, J. (2019). Del dicho al hecho: la seguridad en voz de Peña Nieto. Lecciones de su sexenio. Recuperado de https://www.onc.org.mx/uploads/documento-eqn-completo_-1.pdf

Fuentes de internet

De la Peña, A. (2017). Participación en Comparecencia. Recuperado de <https://www.senado.gob.mx/64/intervenciones/630/13114>

Gobierno del Estado de Zacatecas (2020). Modernización administrativa: Secretaría de la Función Pública. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/599/59921039008.pdf>

Gobierno de México (2021). Biografía. Recuperado de <https://presidente.gob.mx/biografia/>

Página Oficial de la Secretaría de Gobernación, 2021.

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2021). Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial. Recuperado de <https://embamex.sre.gob.mx/nuevazelandia/index.php/sobremexico/gobiernoestructura>