

1. LA RAZÓN DE SER DE LOS GABINETES

1. LA RAZÓN DE SER DE LOS GABINETES

1.1 El Contexto

En todo régimen o sistema político del orbe, la cabeza de un gobierno, también de manera usual jefe de Estado,¹ dispone de un cuerpo de colaboradores que le auxilian en la tarea de gobernar. Su desempeño alcanza tal relevancia, que es frecuente observar en las biografías de los grandes líderes mundiales, personajes que les acompañaron, e incluso definieron, el sentido de una decisión.

La función de gobierno es tan amplia y compleja que es imposible concebir a un gobernante ejerciendo el poder de manera aislada o solitaria. Aquí no se niega la existencia de dictadores, tiranos y déspotas que gobernaron de manera absoluta y unipersonal, sin más límite que su voluntad. La historia está plétórica de ellos. Incluso, hoy en día, menudean los ejemplos, pero ninguno se encontró solo. Con acercarse un poco a los hechos y al contexto de esos déspotas, descubriremos que dispusieron y disponen de una corte y de servidores decididos a cumplir los caprichos, deseos y órdenes del tirano.

Lo mismo ocurre cuando hablamos de gobernantes con espíritu de justicia y fama de ilustres. En sus biografías destaca que tampoco estuvieron solos. Ellos también recibieron el auxilio de colaboradores, organizados con el tiempo en gabinetes, porque la naturaleza de su función, independiente al sentido de las decisiones del gobernante, obedece al tamaño y complejidad de la acción de gobierno.

En el campo de la guerra ocurre algo bastante parecido. Los grandes estrategas y conquistadores, aparte de tener ejércitos eficaces y disciplinados, disponen de un cuerpo de ayudantes especializados en las distintas disciplinas de la guerra. De hecho, la organización militar representa uno de los principales abrevaderos para el surgimiento de la forma moderna del gabinete, pues lo que hoy se denomina coloquialmente “estado mayor”, acepción castrense que significa cuerpo de ayudantes con conocimientos específicos o capacidades especiales, disfrutaban, igual que los miembros de los actuales gabinetes políticos, de cierto grado de confianza de quien tiene el mando y toma las decisiones.

Sin importar el momento histórico, ubicación geográfica o régimen político, encontramos que los gobiernos para su adecuado funcionamiento, obligadamente necesitan de un

¹ Henry Jacoby atinadamente anota que “...la progresiva disolución de todos los núcleos autónomos de poder en la sociedad, tuvo por consecuencia un proceso continuo de centralización de la conducta social en la cabeza del Estado”. Jacoby, Henry, *La Burocratización del Mundo*, México, Siglo XXI, 1972, p. 27.

orden u organización, llamado aparato burocrático, con mandos claramente diferenciados, cuya cúpula la integran colaboradores cercanos a la cabeza gobernante, identificada de forma genérica bajo el vocablo gabinete. La máxima autoridad respalda su ejercicio en cada uno de sus miembros, quienes a su vez están en posición de influir en la toma de decisiones.²

El mando superior, civil o militar, requiere, para llevar a cabo sus providencias, del imprescindible respaldo de un grupo de cercanos colaboradores que permanecen organizados bajo principios de la división del trabajo, toda vez que la complejidad de la acción de gobierno, llamada administración pública, obliga a la cada vez mayor especialización de sus miembros.

Los miembros de un gabinete, además de formar parte de la cúpula gobernante, son líderes de proceso que responden por lo menos a tres principios esenciales: *confianza*, producto de méritos obtenidos a través del tiempo, *lealtad*, frecuentemente cercana a la servidumbre incondicional y *capacidad*, derivada de la eficacia en el cumplimiento de las tareas encomendadas. Son figuras que no tuvieron el carisma, la legalidad, la legitimidad o el liderazgo de los jefes, pero son cercanos a ellos y, muchas veces, hábiles colaboradores. Dicho de otro modo, los gabinetes resultan de la división social del trabajo, pero también de la incondicionalidad, cercanía y capacidad que tienen ciertos individuos ante quien preside la pirámide del poder.³

El imperativo que tiene el jefe de rodearse con auxiliares hábiles en ciertas tareas, o expertos en materias específicas, constituye un aspecto principal en la conformación histórica de los gabinetes. En su origen, las primeras designaciones debieron recaer en familiares y miembros de su entorno más íntimo, pero muy pronto el primer círculo de confianza debió abrirse a personas que sumaron méritos para hacerse de la confianza del gobernante. Sin embargo, la creciente complejidad del desempeño gubernamental, exigió de una tercera etapa, donde los reclutados no gozaban de plena confianza del dignatario, pero tenían cualidades y aptitudes que los hacían necesarios.

En este recuento conviene incluir un cuarto motivo que viene a configurar al gabinete en la forma que actualmente le conocemos. Aquí nos referimos al nombramiento de

² Víctor Baca hace una hermosa explicación de cómo se da el proceso de burocratización, por medio de la necesidad del escritorio (*buero*), el oficial y la oficina, en su obra *Breves Intersticios del Escritorio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.

³ Es este grupo de acompañantes de la cabeza del Estado, de tal relevancia y cercanía, que la misma palabra gabinete, que nosotros traemos del francés *cabinet*, según una de las acepciones que le da el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* es: Habitación más reducida que la sala, donde se recibe a las personas de confianza. Incluso en la época isabelina inglesa, al gabinete se le denominaba con la aún más significativa palabra para designar cercanía y secrecía *closet*. Existe la acepción de que un gabinete es mueble con muchos cajones en los cuales se guardan objetos a fin de mantener un cierto orden.

individuos con cierto reconocimiento en algunos grupos de opinión o de presión, pues en la medida que las sociedades maduraron la relación gobernante-gobernado bajo el marco del Estado de Derecho, los gobernantes fueron decantando los mecanismos del ejercicio del poder. Dichos componentes, políticos, económicos, jurídicos, sociales y administrativos, han exigido que las ayudantías sean cada vez más especializadas, y simultáneamente más necesarias, tanto para gobernantes como gobernados.

La existencia de los gabinetes también permanece estrechamente vinculada a las necesidades de apoyo que tiene un dignatario. Incluir o cooptar figuras que cuentan con alguna forma de asentimiento social, le significa al gobernante el afianzamiento de su investidura, sin olvidar que al mismo tiempo esa cercanía de amigos, cortesanos y aliados, protege los intereses de los propios colaboradores. De aquí surgirá la necesidad de priorizar u organizar con cierto orden de importancia al cuerpo de ayudantes que integran a un gabinete.⁴

Los asuntos militares y políticos siempre han sido los primeros en jerarquía. A través de la historia el afán bélico del príncipe representó una de sus principales actividades, porque le otorgaba poder, prestigio y riqueza, pero, paradójicamente, cuando no se tenía éxito, le significaba descrédito, miseria y esclavitud. Por ello, la actividad bélica siempre se acompañó de la política y viceversa, pues los pactos entre soberanos son en buena medida alianzas políticas, estrategias de contención y de interés táctico-militar, territorial, religioso, familiar o económico. Desde esta óptica, no es extraño que Nicolás Maquiavelo, además de su famosa obra *El Príncipe*, escribiera *El Arte de la Guerra*,⁵ pues el florentino entendía que la guerra y la política siempre van acompañadas.

Siglos más tarde, Karl von Clausewitz en su obra *De la Guerra*,⁶ ahondó en este enfoque al sostener que “*el objetivo político, como causa original de la guerra, será norma, tanto para el propósito a alcanzarse mediante la acción militar, como para los esfuerzos necesarios para el cumplimiento de ese propósito*”.

En un segundo lugar de importancia se encuentran los aspectos de índole teológica, pues la superstición, la hechicería, lo místico y lo mítico, tienen gran relevancia, más de la que se suele aceptar, en el mundo antiguo y no tan antiguo.

La historia de la humanidad está repleta de episodios donde los sacerdotes han logrado ejercer una influencia singular en la vida de los gabinetes, de las naciones y de los pueblos. Aunque es probable que esos chamanes o líderes religiosos no sintieron

⁴ Para revisar como se forman los altos círculos del poder sugiero remitirse a la explicación que hace C. Wright Mills, en su obra *La Élite del Poder*, México, FCE, pp. 11-35.

⁵ Maquiavelo, Nicolás. *El arte de la Guerra*. Ed. Popular, México, 1992.

⁶ Von Clausewitz, Karl. *De la guerra*. Ed. Justis. México, 2002.

pertenecer a un gabinete, porque el concepto de poder que manejan les convierte en representantes de un ser superior al gobernante, su consejo era importante para la marcha de la cosa pública.⁷

En la jerarquía de asuntos al interior de los gabinetes, el tercer lugar lo ocupó el ramo de la economía y la tesorería. Proteger las actividades productivas y extender la recaudación de rentas, significó una tarea de enorme importancia, acompañada de ciertas atribuciones de “procuración de justicia entre mercaderes y entre mercaderes y compradores”. El titular de esa cartera, tenía la encomienda de cuidar el tesoro, incrementarlo y atender las peticiones del superior, aunque las funciones de justicia y orden permanecían en manos del príncipe.

1.2 Una Definición

La palabra gabinete proviene del latín *capanna* que significa “casa pequeña”. También la encontramos en el francés medieval *gabinet*, hoy *cabinet*, que se refiere a la habitación más reducida de la sala donde son recibidas las personas de confianza. Ambas acepciones coinciden, como también lo hacen la gran variedad de significados que aparecen en todo tipo de diccionarios.

El *Diccionario de Política y Administración Pública* anota que el significado político de la palabra gabinete es de origen inglés: “reunión en una pequeña sala de los más caracterizados miembros del consejo privado que el rey llamaba aparte para discutir los asuntos más importantes”.⁸

En su comienzo, coinciden los historiadores, el soberano se reunía con sus hombres de confianza: favorito, valido, protegido o privado, para decidir sin testigos la marcha de la política. Más tarde, el valido o ministro, con ayuda de auxiliares o secretarios hábiles, ponían en marcha el engranaje del Estado para cumplir la voluntad del soberano.

En el siglo xvii este tipo de reuniones privadas fueron convirtiéndose en asunto cotidiano. Más tarde, conforme la naturaleza del asunto a tratar, fueron conformándose distintos tipos de reuniones, siendo las más relevantes la llamada del “comité”, a la que sólo acudían los ministros, y la del “gabinete”, donde acudía el rey. Ésta será la pieza esencial que dio lugar al régimen parlamentario.

⁷ En el caso mexicano es de sobremanera relevante la participación de la Iglesia, sobre todo en la primera mitad del siglo xix, no en balde el célebre intelectual mexicano José María Luis Mora anotó sobre su época: “Todo mexicano debe preguntarse diariamente a sí mismo, si el pueblo existe para el Clero; o si el Clero ha sido creado para satisfacer las necesidades del pueblo”. Mora, José María Luis, *Ensayos, Ideas y Retratos*, México, UNAM, 1991, p. 129.

⁸ Mario Martínez Silva, *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1980, Tomo II, p. 3.

En el sistema parlamentario, gabinete es sinónimo de gobierno o de consejo de ministros. En su origen, se trató del consejo privado del rey, integrado por un grupo de grandes terratenientes y altos dignatarios eclesiásticos, a los que irán agregándose personajes sin linaje, pero dueños de méritos profesionales suficientes para resolver los complejos problemas de gobierno.

Con el tiempo, dentro del propio consejo privado del rey, fueron distinguiéndose el gran consejo y el pequeño consejo. El primero evolucionará a lo que hoy conocemos como parlamento, y el segundo le dará forma al gabinete, llamado así por su carácter privado y porque sus reuniones tenían lugar en la residencia del monarca, algunas de ellas, en los propios aposentos reales.

En los principales países europeos: Alemania, Francia, España e Italia, fue haciéndose común a lo largo del siglo XVIII el uso del vocablo gabinete para identificar al conjunto de funcionarios más elevados del gobierno, ministros y consejeros, quienes, además de su reducido número, tenían en común su cercanía al soberano. La privacidad y la confianza son sello de un gabinete.

En estos y otros países se han desarrollado distintas figuras de respaldo al soberano. Sobre las particularidades jurídicas y políticas de cada Estado, los gobernantes han venido haciéndose del auxilio de instancias como el consejo de ministros, el consejo de Estado y el gabinete. Aunque su existencia, atribuciones y desempeño, son específicas para cada uno de ellos, han dado lugar a profundas confusiones para diferenciar los rasgos estructurales de cada cuerpo.

Aquí importa señalar que se trata de órganos históricamente diferentes, donde el gabinete en cualquier tipo de régimen político: monarquía, república o dictadura, funciona como un cuerpo de funcionarios del más alto rango que, desde sus distintas áreas de especialidad, participa e influye de manera permanente alrededor del jefe de gobierno. En algunos países el gabinete se entiende como una herramienta de gobierno, y en otros significa el gobierno mismo.

1.3 La Corte

Ya se ha dicho que la división social del trabajo, los requerimientos de las organizaciones y la delegación de ciertas funciones en gente cercana, incondicionales y expertos en temas específicos, jugaron un papel singular en la formación de los gabinetes. Con el tiempo y asentamiento de los asuntos del reino, brotaron nuevas razones para preservar y ampliar su funcionamiento. Entre ellas, destacaron las exigencias de índole administrativa y organizacional, aunque se debe decir que los menesteres de esos funcionarios o consejeros administrativos, salvo algunas excepciones, tuvieron atribuciones bastante limitadas.

Quienes presidían las diferentes carteras en que estaba apoyado el soberano, desplegaban su función con total obediencia. El absoluto cometimiento al ejercicio de sus funciones, se explica porque ante todo les era indispensable conservar el beneplácito del príncipe, primera y última instancia que evaluaba su desempeño, además que de ello dependía su beneficio personal.

Bajo este tipo de colaboración resultaban poco eficaces las tareas de apoyo sustantivo y administrativo. Aparte de las actitudes serviles, las organizaciones eran complejas, caras, proclives a corruptelas y repletas de pleitos e intereses personales y de grupo, que necesariamente terminaron siendo un lastre para la población. Ante este hecho, invariablemente, su mantenimiento exigió de mayores impuestos para preservar sus intereses personales.

Cabe señalar que el entorno más cercano al rey usualmente era bastante numeroso. Aparte de los miembros de su familia, estaban los validos, artistas, magos, intelectuales, bufones, protegidos y favoritas, todos dispuestos a ganarse la voluntad del soberano. Por ello, no sorprende que ese nutrido círculo de cortesanos, donde todos hablaban, opinaban y criticaban, refleje el concepto de lo que hoy conocemos como corte, séquito o comitiva de acompañamiento.

El concepto de corte alude a la familia del rey y su comitiva. La corte es uno de los términos más extendidos en la jerga burocrática, porque tiene una gran cantidad de acepciones que, incluso, son utilizados en textos de naturaleza teológica, tanto politeísta como monoteísta, léase los dioses y los ayudantes de los dioses en el Olimpo, o la corte celestial con ángeles y arcángeles.⁹

En suma, el funcionamiento de la corte significa un antecedente principal para el estudio de los gabinetes, pues además de ser un séquito de compañía, disponía de expertos que operaban como consejeros, confidentes, servidores, leales y desleales, pero todos inmersos en un ambiente donde imperaba la intriga palaciega. Dicho de otro modo, los miembros de la corte eran un grupo de individuos que gozaban de la confianza del rey: asesores, cómplices, aliados y concedores de temas que recibían la atención especial del soberano.¹⁰

⁹ Una maravillosa explicación sobre el arte de gobernar antes de la edad moderna hace Salvador Gallardo Cabrera, *Las Máximas Políticas del Mar*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, pp. 11-23.

¹⁰ El que no tuviéramos un Rey en la Nueva España no nos hacía escapar de esta lógica como lo explica Mario Martínez Silva, en el apartado sobre la Colonia en el Estudio Introdutorio del libro de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. *Clásicos de la administración pública*, México, FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 31-33.

1.4 Las Asesorías Especializadas

Las asesorías especializadas responden al desarrollo, retención y especialización del conocimiento. Aunque resulta evidente que siempre han existido personas con capacidades profundas de observación y deducción, la división del trabajo propició la aparición de expertos que de forma natural comenzaron a sugerir directrices para el funcionamiento de las organizaciones. Los asesores especializados en distintas áreas del conocimiento, pronto resultaron parte del proceso de toma de decisiones de reyes, príncipes y militares.

En el universo castrense, las ayudantías de los mariscales de campo significan una fuente principal en el surgimiento de los cuerpos especializados que forman los gabinetes. Ahí encontramos especialistas en cuando menos cuatro grandes áreas: estratégico-militar; logística; más tarde administrativa, médica y teológica.

Los asesores en el campo estratégico-militar fincaron su conocimiento en especializaciones que hoy denominamos infantería, caballería, artillería, ingeniería y más.

Con el tiempo estos expertos fueron la parte sustantiva y razón de ser de un “estado mayor”. Por su lado, los responsables de la logística o aprovisionamiento del parque y alimentos para la tropa, resultaron un apoyo necesario y fundamental en el despliegue de los ejércitos y, con el tiempo, voz indispensable en el *staff* directivo, porque sus opiniones versaban sobre el suministro de agua, víveres y avituallamiento, todos elementos básicos para la profesionalización de la tropa y éxito en el campo de batalla. Por último, los especialistas en la parte médica y apoyo espiritual no fueron parte medular en la toma de decisiones, aunque eran parte integrante de la consejería del alto mando.

Aquí lo que importa destacar es la formación de dos grandes áreas de especialización al interior de toda organización. Una, la sustantiva, donde son atendidos los asuntos que justifican su propia existencia, y otra la administrativa, dedicada al soporte y ministración del material para respaldar el trabajo sustantivo. A través del tiempo, estas áreas de especialidad siguen vigentes y actuantes, y hasta han dado motivo a una pugna que la historia de los gabinetes y la Teoría de la Organización están lejos de encontrarle una solución.

1.5 La Función Crea al Órgano

El brote y desarrollo de la función burocrática originó lo que hoy llamamos departamentalización o especialización, la cual resulta de los deberes que ha tomado el Estado con el transcurso del tiempo. Conforme extiende sus tareas al atender demandas y necesidades de la población, las vuelve, bajo la óptica de la calidad de vida y del interés social, asuntos políticos, económicos, sociales, jurídicos y administrativos de

la Nación. Aquí encontramos el basamento de toda institución, porque una vez que el Estado amplía sus atribuciones, forma organizaciones especializadas y ensancha los gabinetes.

Conforme el dignatario requirió más atención hacia su persona y a la función bajo su mando, fue jerarquizándose el aparato burocrático, pues las distintas tareas exigían de especialistas, colaboradores, aprendices, ayudantes, y en general de toda una servidumbre que destapó la complejidad burocrática. Este laberinto alcanzó tal complicación que los soberanos, seguramente, llegaron a tener una línea de mando horizontal superior a los cincuenta colaboradores, y estos a su vez debieron rodearse de séquitos de más de cien colaboradores, cuya cadena de mando podía haber superado los veinte escalafones.

La multiplicación de la plana burocrática exigió de gastos exorbitantes que pronto fueron un lastre para el reino. Por ello, seguramente, cierto miembro de la corte le acercó al soberano algún tipo de orden para impedir el desplome de la organización, con lo cual surgieron los instrumentos de la racionalidad administrativa, pero una propuesta de mejora, sobre el deterioro de las instituciones, desató grandes resistencias entre quienes sumaban prebendas a su favor.

Desde entonces, ocurre una clara resistencia entre la racionalidad administrativa y la oposición al cambio. Se trata de la defensa de privilegios ganados por un cuerpo de ayudantes o gabinete, bajo un contexto donde los principados e imperios se perfilaban a lo que hoy conocemos como Estado-Nación.¹¹

La esgrima argumental entre racionalidad administrativa y libertinaje cortesano, ha tenido todo tipo de explicaciones. De un lado, hay quien privilegia la permanencia del reino, por lo que requiere de una organización mesurada, capaz de enfrentar cualquier tipo de contingencia, y por el otro, quien sostiene que el rey, como soberano, puede disponer con total discreción del recurso financiero.

En este callejón sin salida hubo una tercera opinión. Aquí se acepta la introducción de algunas reformas organizacionales y de racionalidad, pero, simultáneamente, se mantienen intereses considerados estratégicos o prioritarios en el ámbito de los equilibrios de poder con los grupos fácticos del Estado.

En términos históricos no existe vencedor definitivo. Al escudriñar las entrañas de un Estado, es relativamente fácil encontrar que las burocracias y sus gabinetes siguen

¹¹ Henry Jacoby explica de manera singular este proceso y toma como referencia el surgimiento de la Monarquía Francesa, su paso a la especialización y la formación del Estado Moderno. Jacoby, Henry, *La Burocratización del Mundo*, México, Siglo XXI, 1972, pp. 17-26.

adoptando esas tres corrientes de opinión: a) la necesidad del equilibrio entre racionalidad e intereses de grupos; es decir, gobernar con sensibilidad política, criterios sociales y objetividad económica; b) la racionalidad que desconoce el valor de la sensibilidad política y social en el arte de gobernar y, c) la racionalidad organizativa y contable que, luego de despolitizar a la administración pública, crean a mediano y largo plazo castas de burócratas cuya única finalidad es defender intereses individuales y de grupo.

La lucha entre corrientes ofrece diversas salidas. Por tratarse de un conflicto intra-gabinete, toca al rey administrar y beneficiarse del conflicto. El punto ofrece medios para enfrentar y negociar; lo cual significa que sí el mandatario no desea utilizar determinada organización, la puede suprimir, reorganizar o recrear, pues una de las aportaciones de la racionalidad administrativa, es la posibilidad de jerarquizar o reorganizar permanentemente a la burocracia.

Existe otra salida que también beneficia al soberano. Aquí se propone catalogar las funciones entre necesarias y urgentes, prioritarias y estratégicas, para luego asignarlas a servidores competentes, probados, capacitados y de total confianza al mandatario. Toca al príncipe definir y acotar cada una de las funciones de esos despachos y, por lo mismo, organiza, jerarquiza y prioriza su gabinete conforme a su punto de vista, plan de gobierno y prioridades, mismas que solía fijar con absoluta libertad. Con el tiempo, surgirá la idea de que algunas designaciones de miembros del gabinete terminaran confirmadas por una corte, legislación o senado, bajo el propósito de acotar el poder del príncipe.

1.6 Historia de los Aparatos Burocráticos

El trabajo de investigación obliga a la revisión histórica de categorías como gobierno, administración pública y política, para tener los puntos sustantivos que componen al servicio público (como elemento humano y orgánico de la actividad del Estado), los aparatos burocráticos (resultado de los cambios en las estructuras sociales y de clase), y los gabinetes (cuerpos ministeriales que influyen en las decisiones gubernamentales), pues desde su origen, conjugan los elementos políticos y administrativos que dan cuerpo y sentido a la acción de gobierno.¹²

El estudio de la burocracia requiere de elementos teóricos sobre cuestiones administrativas, políticas, sociales e históricas, capaces de acercar referentes a la genealogía de los gabinetes, ya que entre los propósitos de este trabajo se encuentra resaltar la importancia estructural y funcional de los gabinetes.

¹² Una breve y aleccionadora explicación sobre lo que es la burocracia encontramos en el artículo de Max Weber, "La Burocracia", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. *Clásicos de la administración pública*, México, FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 117-125.

La división categórica que se hará en torno a la burocracia, tiene que ver con la evolución económica –en su acepción más general–, donde sociedad y Estado, atraviesan diferentes estadios para su conformación social, económica y política, la cual también se expresa de manera principal en su organización administrativa.

Desde las primeras conjunciones humanas, como ya se dijo, el poder contribuyó de manera sustancial a materializar la división del trabajo, misma que a su vez derivó en social y de clase. Además, el poder también tiene un papel polivalente, pues su impacto es de tipo político-social, político-económico y político-administrativo, principalmente. Por ello, la división social y de trabajo, implicó, al interior de los gobiernos, un factor de designación político-administrativo, que dio pie a la formación de los primeros órganos, carteras o ministerios.

El Estado, durante su fase esclavista, se caracterizó porque la cúpula gubernamental estuvo integrada con los principales jefes militares y dignatarios religiosos, quienes sustentaban su relevancia económica, política y social, en la confianza que recibían por parte del soberano al momento de tomar sus decisiones.

En este punto es interesante advertir que dichas cuestiones –la militar y la religiosa–, registraron una continua evolución hasta convertirse en organizaciones formalizadas, dueñas de una estructura jerárquica y funcional claramente delimitada, porque disponían del objetivo central de preservar el poder.

En esa primera fase de configuración de los órganos de poder, no hubo una burocracia como hoy se le conoce. La carencia o insuficiencia de un marco regulatorio, y la ausencia de una estructura administrativa que diera orden y dirección a las tareas del personal al servicio del rey, clero y ejército, determinaron que, más que un aparato burocrático, fuera un aparato de servicio doméstico.

La segunda concepción del aparato burocrático la encontramos en la Europa del Medioevo. Aquí se mantuvo dentro de las cúpulas del poder lo religioso y lo militar, pero ahora la diferencia estaba en que quienes conformaban el cuerpo operativo de dichos ámbitos, no lo hacían por imposición coercitiva, sino bajo una finalidad contractual con el señor feudal, llamada vasallaje.

En esta etapa, la administración estuvo dispersa en reducido número de oficinas al servicio del señor feudal. Sus funciones estaban avocadas de manera principal al cobro de impuestos, tanto civiles como religiosos, y a mantener la seguridad territorial del feudo. Esto es dable homologarlo a las funciones de un departamento administrativo, pues todo señor feudal debía ceñir sus instrucciones a las ordenanzas del reino al cual se encontraba adscrito. Aquí, el señor feudal responde más a la tipología del ente burocrático que el propio vasallo, pero con el tiempo serán estos quienes asuman la investidura legal y formal en las estructuras administrativas de los Estados absolutistas.

El Señor Feudal, en su “afán de acumular poder, entrará en contradicción con el principio de la división del poder”¹³ y comenzó a desarrollarse la economía mercantil.

1.7 Las Burocracias en el Contexto de las Monarquías Absolutas

Con objeto de comprender el fenómeno del poder pleno, registrado en la etapa de las monarquías absolutas, resulta obligado estudiar la composición de su organización administrativa, así como los factores que le dieron forma, todo sin excluir los elementos históricos del gabinete y su desarrollo en dicho periodo.

La dispersión del poder en unidades territoriales desconcentradas que caracterizó a la etapa feudal, llevó al soberano a desconfiar de sus súbditos por la falta de observancia sobre ellos y al total desconocimiento de sus actividades. Esta será la razón por la que el rey se asumió como la figura omnipotente del Estado.

En este proceso de cambio, la burocracia jugó un papel relevante. Su importancia es de tal calado, que lleva a plantear la interrogante de que si ella se debe al rey, o éste se debe a la burocracia, porque los dos son entes interdependientes, y ambos ceden y ganan poder dentro de la actividad gubernamental. La burocracia “no ocupa el lugar de la magia, sino del sacrificio”¹⁴.

Al considerar que gracias a la burocracia el rey asumió el poder absoluto del Estado, queda claro que el rey tiene un sustento en ella, pero dicha concesión está lejos de ser gratuita, porque concentra privilegios, licencias y poder del propio Estado. Es la recompensa por cumplir la voluntad del soberano.

Las monarquías absolutas tienen en común su herencia político-jurídica del Imperio Romano de Occidente. Así, la tradición procedimental escrita de los actos de autoridad, no sólo se conservó, sino que agudizó y amplificó sus ámbitos de injerencia. Con ello, la burocracia se valió de los aspectos legalistas y de las competencias otorgadas por el rey para vigilar toda actividad del Estado; es decir, aquella actividad con respecto al gobierno, la sociedad y el territorio.

1.8 Las Burocracias Modernas

El crecimiento de los grandes aparatos administrativos no fue lineal y, de hecho, ocurrió mucho tiempo antes de que las burocracias fueran el elemento “subyugante” de la sociedad, como suele ocurrir en muchas naciones de nuestro tiempo.

¹³ Jacoby, Henry, *La Burocratización del Mundo*, México, Siglo XXI, 1972, p. 15.

¹⁴ Víctor Baca, *Breves Intersticios del Escritorio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, p. 25.

La expansión no fue repentina. Su explicación radica, sobre todo, en las atribuciones que los Estados fueron arrogándose para cumplir ética y políticamente con las demandas y necesidades de una población cada vez más consciente del imperativo que tienen los gobiernos por ganar legalidad y legitimidad.

Hasta que la clase gobernante reconoció su compromiso con los gobernados en materia de calidad de vida, desarrollo, seguridad, procuración de justicia y certidumbre institucional, a los cuerpos burocráticos les fue exigido un perfil cuyas evaluaciones ciudadanas se habría de conectar con un alto sentido de juicio y sobresaliente desempeño en la aptitud y actitud vocacionales.

Con el siglo XIX fueron formándose cuerpos de servidores públicos con una serie de rasgos muy específicos que permiten tipificarlas como burocracias modernas:

- A) Complejidad en la administración de los recursos. La acción gubernamental, los trámites y los procedimientos, con el tiempo ganaron complejidad y, por tanto, las oficinas públicas se saturaron de personal. El resultado serán administraciones torpes, atrofiadas, ineficientes, corruptas, serviles y empíricas.
- B) Límite a la autoridad del mandatario. En el desempeño del trabajo burocrático los servidores públicos comenzaron a tener poder, voluntario o involuntario, de sabotear decisiones superiores, aunque éstas fuesen bien intencionadas. Incluso, la propia masa burocrática no tuvo la intención de sabotear a gobernantes y gobernados, pero la complejidad del aparato, los recursos limitados y el imperativo de preservar intereses enquistados, resultaron un obstáculo para el buen gobierno.
- C) Servidores públicos profesionales. La legitimación de la función pública exigió de una burocracia eficiente. Para ello, la administración pública fue objeto de profunda reforma interna, dotándola de complejos ordenamientos jurídicos, pues la burocracia, olvidando que su función se debía a la población, se autoconcebía como un fin en sí misma.
- D) Estructuras eficientes. Las burocracias del siglo XIX mutaron con los principios de la administración científica de Frederick Taylor¹⁵ y Henry Fayol.¹⁶ A comienzos del siglo XX, surge el concepto de hacer más con menos a través de esfuerzos productivo organizacionales de métodos y técnicas orientados a los tiempos y

¹⁵ Véase Frederick Winslow Taylor, *Principios de la Administración Científica*, México, Herrero Hermanos, 1967.

¹⁶ Véase Henry Fayol, *Administración Industrial y General*, México, Herrero Hermanos, 1967.

movimientos. Además, con las ideas de Max Weber sobre la burocracia, nació el concepto de racionalización burocrática del Estado y, por ende, de la sociedad.¹⁷

1.9 Los Gabinetes en las Democracias Modernas

La complejidad de los sistemas y procedimientos administrativos, y la interpretación del modelo weberiano, dio lugar a la división de la burocracia en dos estratos principales, el operativo y el decisorio. Además, comenzó la formación de cuadros administrativos y la consolidación del servicio civil de carrera que, contra lo que podría esperarse, terminó por anquilosarse y atrofiarse.

De lo anterior, la explicación de la dicotomía del servidor público resulta hasta cierto punto lógica. El personal operativo o de carrera, y el político decisorio, hacen de la administración pública un asunto de la política y de compromiso con la sociedad.¹⁸ Así, los gabinetes son la personificación de por lo menos tres perfiles: a) individuos que gozan de la plena confianza del soberano, aunque no necesariamente sean capaces; b) individuos con capacidad y experiencia, cuyo desempeño no exige la confianza plena del gobernante, c) ausencia de planeación de largo plazo en la formación de un gabinete.

La inmediatez de atender coyunturas, intereses y supeditación de la administración pública a la economía, representa una determinante para la profesionalización de los miembros de un gabinete. Ante este tipo de condicionamientos, subsisten en el mundo dos grandes categorías para el estudio y funcionamiento de los gabinetes; el del régimen presidencial y el del régimen parlamentario.

1.10 El Gabinete en el Régimen Presidencial

El presidencialismo, bajo distintos sistemas políticos, quizás sea la figura que mejor preserva rasgos inherentes a los regímenes monárquicos, aunque dotado de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder, además de medios jurisdiccionales y democráticos, resultado de revoluciones sociales en Europa y América.¹⁹

¹⁷ Para abundar en el tema se puede ver a Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1987, pp. 1047-1117.

¹⁸ Para tener una visión más amplia sobre el político, el administrador público y el científico del ámbito de lo público, se puede ver la obra de Max Weber, *El Político y el Científico*, Madrid, Alianza, 1979, pp. 235.

¹⁹ En el caso de México Lorenzo Córdova Vianello cita de forma magistral a Jaime Pastrana para dejar en claro el valor del poder del presidencialismo en México: "En España, señores, a pesar de que hay un Rey, yo creo sinceramente que aquel Rey de España había de querer ser presidente de la República Mexicana, porque aquí tiene más poder el presidente que un rey, que un emperador". En Lorenzo Córdova Vianello, "El Sistema Presidencial en México. Orígenes y Razones", en Córdova, Gutiérrez, Bolaños, Carbonell, Peláez, Silva, *Ensayos Sobre Presidencialismo Mexicano*, México, Aldus, 1994, p. 1.

La democratización y regulación de la actividad que despliega el titular del Poder Ejecutivo no excluye la aplicación de símiles arbitrarios, como solía observarse en las monarquías absolutistas, donde los ministros fungían como una especie de unidades desconcentradas del poder soberano. En los regímenes presidenciales son unidades supeditadas al titular del Poder Ejecutivo, donde, los demás poderes y sus respectivos miembros fungen de la misma manera.

El presidente, vértice de la pirámide, tiene facultades tanto legales como legítimas dentro del régimen y sistema político, que le permiten ejercer un poder casi teocrático. Aquí, el gabinete presidencial es un cuerpo colegiado que, más que autónomo en las decisiones concernientes a su ámbito de acción, son meros ratificadores de las decisiones del Presidente, aunque ejercen la facultad de refrendo estipulada en las constituciones de algunos regímenes.

En el sistema presidencial existen dos grandes vías para designar a los miembros de un gabinete. La primera se refiere a las facultades legales en manos del mandatario o titular del Ejecutivo, donde se puede nombrar de manera discrecional a sus colaboradores. En esta mecánica suele observarse los siguientes aspectos:

- Las designaciones son anunciadas antes de la toma de posesión.
- Excepcionalmente se conocen durante la campaña electoral.
- Se alude al perfil del puesto conforme a quien ocupará el cargo.
- Los nombramientos no son sometidos a ningún tipo de instancia, parlamento o partido.
- Al ser una decisión discrecional del mandatario, los remueve sin ningún tipo de explicación.
- La remoción, casi siempre, causa en la organización cambios que suelen provocar la redefinición de proyectos y programas y, por tanto, vuelven a surgir las curvas de aprendizaje.

La segunda vía tiene que ver con las designaciones sujetas al visto bueno del Congreso. En estos casos, el titular del Ejecutivo debe proponer al Poder Legislativo el nombre del presunto designado, usualmente en terna, para que pueda surtir efecto dicho nombramiento. Esta forma de acotar el poder del mandatario tiene sus particularidades, tanto en las organizaciones centralistas como federalistas.

En los sistemas centralistas, el Poder Legislativo se arroga la decisión de ratificar nombramientos del Ejecutivo en diversas carteras a partir de ciertos mecanismos:

- a) Presentación de una terna.
- b) Presentación de un solo individuo.
- c) Presentación de los embajadores.
- d) Razones históricas de esos países.

En países con organización federal, domina una mecánica donde el jefe de gobierno requiere de la aprobación del Senado en varias de sus designaciones, como por ejemplo:

- a) Fuerzas armadas.
- b) Política Exterior.
- c) Hacienda.
- d) Abogado de la Nación.
- e) Comercio.

1.11 El Gabinete en el Régimen Parlamentario

La forma en que los regímenes parlamentarios han diseñado la integración de sus respectivos gabinetes, representa todo un paradigma en la repartición y uso del poder público, porque la figura del Ejecutivo, además de ver divididas sus funciones en Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, pierde jerarquía ante los otros poderes, especialmente ante el Legislativo, pues toca al Parlamento llevar la batuta en una buena variedad de responsabilidades gubernamentales.

Acerca de lo anterior, debe decirse que los regímenes parlamentarios supieron encontrar un contrapeso bilateral en la relación Ejecutivo-Legislativo, y toca precisamente al gabinete fungir de fulcro en la interacción de ambas partes, porque de otra manera habría una disputa capaz de frenar los asuntos públicos.

El gabinete se integra por miembros del propio parlamento, mismos que son encabezados por uno de sus pares, usualmente jefe de la bancada mayoritaria, que al presidir un gobierno, recibe el nombre de Primer Ministro. Aquí al parlamento le toca dirigir al gabinete, y no al Ejecutivo, como ocurre en el orden presidencial.

Estos regímenes suelen mostrar tonalidades más democráticas, porque la formación del gabinete resulta de un proceso electivo al interior y entre los miembros del Parlamento; es decir, los ministros también representan a parte del electorado.

1.12 Los Gabinetes Espejo

Los rasgos democráticos de los regímenes parlamentarios permiten la gestación de una figura llamada gabinete espejo o gabinete en la sombra (*shadow cabinet*), donde miembros de otras fuerzas políticas integran un “gabinete de oposición” para servir de contrapeso en las decisiones gubernamentales. Aunque su carácter organizativo es informal, porque carecen de validez legal-institucional, la legitimidad de los miembros que lo componen, le permite ser reconocido por el gobierno y la sociedad, convirtiéndose en un influyente interlocutor que viene a fortalecer el ejercicio de las prácticas democráticas.

Los gabinetes espejo tienen una característica que denota su utilidad y razón de ser. Mediante su ejercicio político se legitiman a sí mismos, a la vez que legitiman al gobierno en turno. Dado que esta figura es propia de países anglosajones que cuentan en su forma de gobierno con una monarquía parlamentaria, el gabinete espejo suele ser una organización legítima de la oposición.