

2. LA FORMALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

2. LA FORMALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

2.1 El Origen

Las organizaciones son indispensables para el funcionamiento de toda sociedad. En términos generales, se definen como agrupaciones humanas que permiten satisfacer necesidades de los individuos. Además, cualquier tipo de organización, nos obliga a considerar situaciones vinculadas con tareas, propósitos y jerarquías, todas obligadas para obtener sus fines de la manera más racional.

En su categoría más amplia, las organizaciones son de naturaleza formal e informal. En el capítulo anterior fueron mencionados una serie de aspectos, principalmente informales, que dieron origen a la formación de grupos pre-gabinete, como lo son las cortes y las asesorías especializadas. Aquí habremos de considerar los rasgos que permiten transformar las relaciones sociales, económicas y políticas en organizaciones formales, llámense instituciones, para conformar la figura que hoy en día conocemos como gabinete.²⁰

El gabinete es una organización formalizada desde el poder con objeto de atender diversas tareas gubernamentales. A partir de la aparición de las áreas básicas de un gobierno, éstas tienden a expandirse o contraerse según el imperativo social. Para el caso de México, sus secretarías de Estado han venido creciendo desde la consumación de la independencia e, incluso, hoy podemos hablar de otro tipo de unidades gubernamentales que forman la llamada administración pública paraestatal, originando la figura de gabinete ampliado.²¹

La Administración Pública Federal, central y paraestatal, es el universo que contiene, atiende y vigila las funciones básicas, complementarias, y en ocasiones coyunturales, que toda sociedad requiere para su adecuado funcionamiento.

El gabinete mantiene una relación intrínseca con la sectorización del aparato gubernamental, donde los sectores que atienden las áreas básicas están en manos de las secretarías de Estado, mientras que las tareas estratégicas y prioritarias de la Nación, conforman las áreas complementarias a cargo de las entidades paraestatales, mismas

²⁰ Para estudiar el proceso de crecimiento cuantitativo de los intereses públicos y su institucionalización se puede ver a Guy Peters, *La Política de la Burocracia*, México, FCE y CNCPyAP, 1999, pp. 102-123.

²¹ Para ver la Administración Pública Mexicana y como se ha dado su génesis recomiendo consultar el apartado "Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada" de la obra *La Organización de la Administración Pública en México*, México, INAP, 2000, pp. 597.

que sin llegar a ser una dependencia de gobierno, derivan de esas propias instituciones para atender lo urgente o coyuntural.

2.2 Las Áreas Básicas

Además de fungir como órgano de asesoría del titular del gobierno, al gabinete le corresponde ser el ejecutor de las funciones que despliega la Administración Pública, siendo las de carácter básico aquellas que atañen directamente a los fines del Estado: mitigar la escasez económica y el conflicto social.

En razón al grado de complejidad que a lo largo del tiempo han ido adquiriendo las tareas gubernamentales, la administración –entendida como la esencia de la actividad de gobierno–, adquiere un sentido imperativo, pues a fin de mantener la gobernabilidad y la integridad del poder soberano, constituye una organización administrativa. Este andamiaje se compone por ministerios o secretarías, mismas que no son otra cosa que ramificaciones de la estructura del Poder Ejecutivo. Así, surge una Administración Pública estable, y en buena medida estática, porque siempre habrá ministerios monopolizadores de funciones; es decir, secretarías abocadas a cubrir las funciones básicas del Estado.

La génesis y evolución de la Administración Pública nos permite ilustrar lo arriba expuesto. Al surgir el Estado mexicano en 1821, quedaron constituidas cuatro dependencias: Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores y Secretaría de Estado y de Guerra y Marina. De aquí se desprende que en ese momento las áreas básicas eran el cobro de impuestos, la observancia de la ley, el orden interno y la relación con el exterior, y la defensa de la soberanía.

Es interesante destacar que el concepto de Secretaría de Estado y del Despacho, nos remite a la conjugación de lo político-gubernamental con lo político-administrativo. También nos acerca al carácter técnico operativo de los funcionarios que integran dichas secretarías, toda vez que los adjetivos “de Estado y del Despacho”, dotan a las secretarías de un carácter formal, pues en uno tiene que ver con la legalidad y legitimidad de la función, y en el otro con la legalidad y utilidad. La investidura ministerial es producto tanto del derecho constitucional, para el primer caso, como del derecho administrativo, para el segundo.

2.3 Las Áreas Complementarias

Una vez que ha quedado fundamentada la existencia de un aparato administrativo, surgió la necesidad de rodearse con consejeros y asesores para la toma de decisiones

gubernamentales, originando a su vez una estructura formal y de carácter público que contrasta con aquellas de origen informal y privado.

Bajo este criterio tenemos que las áreas básicas son la policía, finanzas, seguridad pública, justicia, relaciones internas y externas, y salvaguarda de la soberanía.

La Administración Pública, vista como una organización del poder público, dispone de funciones sustantivas y de regulación. Así, podemos homologar dichas funciones con sus respectivas áreas, siendo las de carácter básico las encargadas de cumplir con las tareas sustantivas, y las áreas complementarias, las abocadas a realizar las actividades adjetivas y de regulación.

Conforme a lo arriba expuesto, las áreas básicas a cargo de las Secretarías de Estado y del Despacho, durante la etapa absolutista, tenían una clara separación en sus funciones, pues las Secretarías del Despacho se encargaban de ejecutar los actos materiales del gobierno emanados de las Secretarías de Estado; es decir, la función de Despacho era complementaria. Sin embargo, las Secretarías o Ministerios, a lo largo de su evolución histórica, sobre todo a raíz de la Revolución Francesa, adscribieron la función de Despacho, porque al democratizarse los regímenes políticos, la atención de la demanda social dejó de verse como asunto gerencial para ser una cuestión de Estado.

Una vez concebido al gabinete como el promotor de la resolución de los asuntos del Estado, éste requiere de órganos auxiliares, unos de vigilancia y otros que mejoren su funcionamiento. Por ello, encontraremos que en los gabinetes existen instancias y funcionarios que fungen como contralores y evaluadores. Son áreas con autonomía y paralelas al gabinete que en términos organizacionales adquieren el papel de áreas *staff* del gabinete y del propio gobierno.

La presencia de estos miembros en un gabinete, significa un logro de la democracia, porque además de evitar arbitrariedades de los poderes, son los mismos regímenes democráticos quienes institucionalizan a dichos órganos y miembros.

2.4 Las Áreas Coyunturales

El gobierno y la Administración Pública son entes destinados a gestionar dinámicas constantes y previsibles. Esto significa que todo gabinete disponga de áreas consideradas imprescindibles. Sin embargo, también existen factores naturales y artificiales que impactan la agenda gubernamental, y que requieren recibir, bajo una figura institucional, una respuesta adecuada en tiempo y forma.

La coyuntura implica una eventualidad cuya aparición es inminente o imprevisible. Su duración indefinida y su condición accidental, evitan la perpetuidad en la realidad, lo cual, para efectos prácticos, significa que por un lapso de tiempo, la coyuntura será

un problema más a resolver, pero una vez resuelto, tiende a desaparecer de la agenda pública y de la organización administrativa.

Esta área tiene que ver con el sub apartado llamado “La función crea al órgano”, con el añadido de que en la coyuntura el órgano desaparece después de su utilización, de la misma manera que la teoría evolucionista y de la adaptación.

Aquí el factor más importante es el tiempo. Dependiendo de la duración de la eventualidad, el órgano o miembro del gabinete encomendado de resolver dicha cuestión, adquirirá el carácter de básico o complementario. Puede ser básico en el caso de que la coyuntura sea prolongada y, eventualmente, llegar a formar parte de la realidad cotidiana. Además, en todos los casos es complementario, porque al desconocerse la duración del evento, se adhiere a la estructura administrativa como órgano de *staff*, y como ya se ha mencionado con oportunidad, puede alcanzar, dentro de la organización, el rango de ministerio o secretaría.