

4. EL GABINETE EN MÉXICO

4. EL GABINETE EN MÉXICO

4.1 El Problema

En la jerga política, el vocablo gabinete es de los más conocidos, utilizados y polemizados en toda discusión de naturaleza política. Aunque es un término totalmente extraño a la tipología de los regímenes presidencialistas, se encuentra presente en casi cualquier noticia vinculada a la esfera del Poder Ejecutivo.

También es común escucharlo al hablar de la composición de los altos mandos del gobierno y en varias de las acciones que despliega la administración pública. Sin embargo, cuando se requiere entrar al terreno de las definiciones, composición, implicaciones y alcances de su presencia e influencia en la conducción del país, surgen problemas de variada naturaleza, porque nos estamos ocupando de una realidad política que carece de vida jurídica.

El análisis de esta manifestación política es complejo, dado que son tratados asuntos que suelen tener profundas implicaciones para la vida pública, dispone de variadas acepciones, muchas de reducida utilidad por sus implicaciones de corte político-partidario. No es todo. Otras tantas son expresiones totalmente rebasadas por las continuas transformaciones en las prácticas políticas, o porque apenas consideran algunas de las múltiples características del objeto de estudio.

La variedad y movilidad de los componentes que dan vida a un gabinete, requiere de la continua revisión de los planteamientos ya conocidos, porque, ya se ha dicho, usualmente pierden utilidad a causa de las mutaciones, particularidades e intereses que surgen en todo sistema político. Por ello, la aparición o realce de nuevos caracteres, lleva el imperativo de contar con conceptos que permitan explicar de manera más objetiva las condiciones imperantes.

La discusión no pasa por el pretendido de buscar una manifestación constante y homogénea que permita ofrecer una acepción carente de cuestionamientos. Al contrario, se busca resaltar que las particularidades o disparidades que imperan en una época determinada, suelen transformarse con el cambio de gobierno o coyuntura política, razón que resta utilidad a las definiciones ya conocidas por la presencia de elementos que impactan al propio gabinete. Las singularidades de cada gobernante, trastocan las prácticas imperantes.

Uno de esos componentes tiene que ver con su integración. En términos generales es común decir que al gabinete lo forma la élite en derredor del presidente, pero este

aserto ofrece distintos inconvenientes, porque no todo el elenco político que envuelve al Ejecutivo dispone de un lugar dentro del gabinete.

Otro problema se refiere al concepto. Como fue dicho en el capítulo anterior, el término gabinete es propio de los sistemas parlamentarios. Sin embargo, su presencia se ha extendido a otro tipo de regímenes, sin que ello signifique que adopte las figuras y funciones para las que originalmente fue ideado.

El sustento legal también ofrece sus propios inconvenientes. En todo el articulado constitucional no aparece el término gabinete. Dicho de otro modo, jurídicamente no existe, pero no se puede sostener que es inexistente, porque al observar la marcha del gobierno son palpables los efectos políticos de su presencia. Además, como ya se verá más adelante, existen tipos de gabinetes con vida jurídica.

Las funciones que asume un gabinete es otro tema que guarda divergencias. Algunos lo asemejan al Consejo de Ministros que opera en los regímenes parlamentarios. Otros lo tipifican como un órgano asesor del jefe del Ejecutivo, y hay quienes apenas ven la nómina de los altos funcionarios del gobierno.

La organización interna también atiza la polémica sobre el tema. Aquí es común hablar del tipo de asuntos a tratar, frecuencia de las reuniones que realizan, orden jerárquico y alcances de lo que acuerdan, porque la falta de ordenamientos legales, esenciales para la marcha del gobierno, lleva a olvidar la esencia del orden presidencial, donde por precepto de ley es el presidente, titular del Poder Ejecutivo, donde reside la responsabilidad de la marcha pública.

En este recuento se deben incluir las prácticas que introduce el titular del Poder Ejecutivo. Como no está reglamentada su organización y funcionamiento, es común observar, dadas las atribuciones presidenciales, que entre gobierno y gobierno aparezcan disposiciones que trastocan el perfil e importancia del gabinete.

Los aspectos hasta aquí comentados: miembros que lo integran, rasgos del orden presidencial, ausencia de sustento legal, funciones bajo su responsabilidad, organización interna y concepción política del jefe de gobierno, representan los componentes más relevantes que requieren considerarse para explicar a cabalidad lo que significa un gabinete en el léxico político.

En el caso de México, los componentes anotados también juegan un rol de primera importancia a la hora de explicar el concepto. Además, resulta imprescindible considerar que todo esfuerzo de conceptualización puede resultar poco explicativo para formaciones futuras, porque en este tema, como en muchos otros inmersos bajo las reglas del régimen presidencial, todo depende de las prácticas que en su

momento decida implementar el Presidente de la República, en su carácter de jefe de gobierno y de la administración pública.²⁵

4.2 Qué es un Gabinete

En México, como sucede en toda Nación independiente, existen grupos políticos que mantienen el control de las instancias de poder. Es una élite con capacidad para sostener las pautas que permiten el funcionamiento de la sociedad.

Los gobernantes, élite política que monopoliza el régimen de un Estado, son de los grupos con mayor relevancia social. Su organización, decisiones y vínculos políticos, llegan a tener un gran impacto para la vida pública nacional, como también lo tienen sus prerrogativas legales y privilegios extralegales que los distinguen. Sin importar el grado de desarrollo que tiene un país, la clase gobernante se distingue porque mantiene un nivel económico, político y social que le permite sentar pautas con capacidad para impactar a todos los estratos sociales.

La máxima figura del gobierno y de la sociedad en su conjunto, corresponde al Presidente de la República. Su indiscutible preponderancia, observada a lo largo del tiempo, deriva de las amplísimas facultades, constitucionales y metaconstitucionales, que han sido reservadas a su investidura.

El Presidente de la República, como cabeza del Estado y titular del Ejecutivo y de la administración pública, acumula tal cantidad de tareas que para ejercer sus prerrogativas requiere de personas que le auxilien en las tareas de gobierno.

De ahí, surge una abultada lista de colaboradores: secretarios del despacho, jefes de departamento, subsecretarios, oficiales mayores, directores generales, asesores, auxiliares y más, quienes también guardan potestades e influencias de consideración. Es la plana burocrática que rodea al titular del Poder Ejecutivo.

Dentro de la intrincada maraña de funcionarios que puebla toda estructura de gobierno, sobresalen unos cuantos, usualmente titulares de las más importantes dependencias, identificados por tener mayores privilegios e influencia. Se trata de un pequeño círculo de colaboradores que rodea al gobernante, quienes en un clima de confianza y privacidad le asesoran sobre los problemas del país. A dicho grupo se le conoce de manera coloquial como gabinete.

²⁵ Un elemento a señalar en el caso mexicano, sobre todo en la primera mitad del siglo XIX es la poca estabilidad política, elemento que la siguiente frase de Mariano Otero deja muy claro. "...hay épocas en que las costumbres son de mera transición y en las que las agitaciones políticas son, por decirlo así, la constitución". En Rives Sánchez, Roberto, *La Reforma Constitucional en México*, UNAM-III, 2010, p. 14.

Si un grupo de todo el tejido social cuenta con la capacidad para manejar el destino de un país, este es el gabinete. Su consideración, sobre aspectos monográficos o anecdóticos, resulta un importante auxiliar en el conocimiento de la historia, al escudriñar uno de los principales elementos de gobierno.

Asimismo, permite entender la estructura, ejercicio y renovación de sus mandos más elevados, inferir sobre la formación de las élites en México, y constatar que el ejercicio del poder tiene nombre y apellido. Al rastrear el funcionamiento del gabinete, se conocen aspectos relevantes del Poder Ejecutivo, porque la historia de los gabinetes, también es la historia del presidencialismo.

El Presidente es la cabeza integradora del gabinete, porque en esencia representa al conjunto de sus principales colaboradores. Lo organiza con objeto de ser auxiliado en la acción de gobierno, y se forma con colaboradores de estrecha cercanía al propio mandatario. Por esta razón, existe una profunda vinculación entre gabinete y gobierno, misma que puede estrecharse en virtud de las particularidades de cada organización política. En unos países se trata de una herramienta de gobierno, mientras que en otros representa al gobierno mismo.

El origen del concepto y su uso coloquial en la jerga política son ajenos al régimen presidencial. Sin embargo, su existencia se extiende a todo sistema político, y aunque en la mayoría de casos carece de vida jurídica, su importancia y poder es de tal magnitud que tienen en su manos el gobierno nacional.

El gabinete es una figura que recibe la mayor atención al momento de las designaciones o remociones de sus diferentes miembros. También suscita encontrados debates por acciones que llegan a brotar de las decisiones que surgen de sus distintas reuniones. Empero, la mecánica de su integración y funcionamiento, son aspectos donde predominan las tradiciones sobre la normatividad, especialmente por los rasgos dominantes del presidencialismo mexicano.

En México, el gabinete es el grupo de colaboradores más importantes en términos de responsabilidad y confianza hacia el propio gobernante. Esas posiciones son ocupadas por los titulares de las distintas secretarías del despacho, quienes en términos de ley tienen a su cargo los asuntos político-administrativos del país, pero, con el tiempo, conforme al influjo de costumbres políticas, incremento de funciones y disposiciones legales, han ido agregándose otro tipo de colaboradores, asistentes y asesores del propio mandatario.

El gabinete no contiene la participación de todos los auxiliares que rodean al gobernante. Solo están incluidos los personajes más relevantes del periodo, quienes deciden las acciones sustanciales del gobierno de una Nación.

La propuesta de una definición no tiene mayores dificultades. Los problemas surgen cuando se tiene el imperativo de disgregar los distintos componentes que conforman un gabinete, porque de su peso y presencia depende la importancia política que gane ese círculo de colaboradores en cada gobierno.

4.3 Qué no es un Gabinete

Es común decir que los colaboradores más cercanos al Presidente, responsables permanentes en tareas de gobierno que previamente les fueron confiadas, dan cuerpo a un gabinete, pero al momento de concretar la nómina de esos funcionarios, atribuciones legales, tipo de reuniones que efectúan, materias concurrentes y alcances políticos de las decisiones que toman, brotan todo tipo de confusiones y dificultades, porque de inicio el término gabinete carece de mención en la carta constitucional y en las distintas leyes secundarias. Es una figura dominada por costumbres impuestas por el mandatario en turno, unas en total desuso y otras con arraigo en la práctica política.

El término gabinete es ajeno a nuestro orden constitucional. Salvo algunas disposiciones de muy reciente instauración, no existe disposición legal que avale su existencia y, por tanto, no se tienen reglas que enmarquen su funcionamiento, pero, paradójicamente, es una figura que acapara el interés ciudadano.

La presencia y uso del término resulta de la influencia que ha ganado el lenguaje político del parlamentarismo, porque es de gran utilidad para acercarle identidad al gobierno en curso. La palabra gabinete, luego de darle nombre y apellido a los funcionarios que tienen en sus manos la conducción política del país, tiene el valor agregado de encarnar a quienes toman las grandes decisiones.

El Presidente, situado en la cúspide de la pirámide, cuenta con el conocimiento ciudadano que resulta de su trayectoria pública y la campaña electoral que lo llevó al cargo, pero buena parte de sus principales colaboradores, sólo conocidos en círculos específicos y por quien los nombra, comienzan a ser identificados por la opinión pública en las reuniones de gabinete. De esta forma, bajo la ausencia de un marco legal que enmarque su funcionamiento, y ante el predominio de prácticas discrecionales por cuenta del Presidente en turno, conviene puntualizar lo que no se debe entender por gabinete.

4.3.1 Gabinete y Consejo de Ministros

La definición arriba propuesta, permite considerar al gabinete como un cuerpo colegiado, semejante al Consejo de Ministros que usualmente opera en los regímenes de naturaleza parlamentaria. Incluso, como las constituciones de 1857 y 1917,²⁶ incluyeron en su

²⁶ Véase sobre el devenir histórico de las Secretarías del Despacho y su titular Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1991, pp. 178-193.

articulado dicho término, llevó a sentar la confusión de que eran el mismo fenómeno, sobre todo porque en dichos códigos, tampoco se detuvieron a explicar que es y quien forma parte del Consejo de Ministros.

Gabinete y Consejo de Ministros son figuras políticamente diferentes. Sin duda, la principal distinción radica en que es unipersonal el Poder Ejecutivo. A diferencia de lo que ocurre en el sistema parlamentario, dentro del orden presidencial mexicano, no existe algo que pudiera asemejar a la figura de gobierno compartido. Se trata de regímenes distintos y hasta opuestos, porque el Presidente de la República, es el único responsable de la acción de gobierno.

Los miembros de todo gabinete son auxiliares del gobernante. Aunque un secretario de despacho debe refrendar una disposición para que sea cumplida, figura que apunta la existencia de un compromiso compartido, el Presidente, dado el caso, tiene en sus manos la facultad de remover a los funcionarios a su total discreción, salvo en casos específicos, porque en su investidura recae toda la responsabilidad constitucional.

El artículo 29 constitucional preveía la figura del Consejo de Ministros. En abril de 1981, bajo el mandato de José López Portillo, ocurre una reforma a la Carta Magna que borra un término que, por cierto, sólo cobraba vida para los casos de suspensión de garantías constitucionales. Ahora, dicha norma detalla, con el refrendo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quiénes son los funcionarios públicos que deben participar en esos casos de excepción.

4.3.2 Gabinete, Gobierno y Administración Pública

El gabinete tampoco se debe considerar como simple equivalente de gobierno. Si bien los titulares de varias dependencias tienen tradicionalmente un asiento en ese cuerpo, no están representadas todas las instancias que integran al aparato público. Su composición y variación es decisión del Presidente, quien toma en cuenta el peso de las fuerzas políticas, la situación nacional y, sin duda, la relevancia política y presupuestal de cada una de las dependencias.

Otra confusión surge al considerar que gabinete y administración pública son lo mismo. Sin olvidar que muchas instancias de gobierno carecen de presencia en ese órgano deliberativo, sus decisiones no tienen validez porque un gabinete es ante todo una institución metaconstitucional, y los asuntos gubernamentales requieren para su ejercicio de sustento legal. Las decisiones que llega a tomar todo gabinete, tienen alcances en tanto las sustenta la fuerza política del gobernante, porque hablamos de una instancia sin autoridad administrativa.

Las reuniones de gabinete no son parte de las obligaciones que impone la ley al ejercicio del gobernante en turno. Al no existir ninguna mención jurídica que haga

uso del término, salvo las recientemente dedicadas al funcionamiento de los gabinetes especializados, no existen fundamentos jurídicos para su utilización.

Aquí cabe decir que el Presidente tiene la atribución legal para reunirse de forma habitual con sus colaboradores. Lo que no existe es la obligatoriedad de que algunos de esos eventos sean llamados de gabinete, por lo que se pueden utilizar términos como junta, reunión, consejo, comisión o cualquier otra. En suma, el Presidente dispone de la base jurídica y la motivación política para reunirse con sus colaboradores, pero no la obligación de llamar a reunión de gabinete.

En mucho, las reuniones llamadas de gabinete, cumplen con finalidades de corte protocolario. Aunque abundan los ejemplos donde se puede constatar que esos eventos fueron cimiento de trascendentales decisiones políticas que, de paso, impactaron la marcha de la administración pública, la mayoría de las veces verifican propósitos de corte publicitario y propagandístico, como mostrar la unidad del gobierno en funciones, así como el avance de los programas en marcha.

4.3.3 Gabinete, Clase Política y Clase Gobernante²⁷

Un último aspecto tiene que ver con la obligada distinción entre gabinete y clase política, referida a todos los actores que despliegan actividades vinculadas al ejercicio del poder público, y clase gobernante, concepto utilizado para hablar del elenco de funcionarios, muchos vinculados a una corriente partidaria, que tienen en sus manos los altos puestos públicos, incluidos los representantes del Poder Legislativo, miembros del Poder Judicial, titulares de los gobiernos estatales y directivos de entidades descentralizadas y organismos autónomos, ninguno de los cuales han formado parte de un gabinete.

El gabinete siempre ha constituido un grupo compacto de funcionarios públicos que rodea al mandatario. Inicialmente, de manera exclusiva le daban cuerpo los titulares de las secretarías del despacho, todos miembros del sector central.

Con el tiempo, sobre todo a partir de la Constitución de 1917, fueron agregándose los jefes de departamento administrativo, figura en desuso desde 1997 y eliminada jurídicamente en el 2006, procuradores de la República y del Distrito Federal, directores de los principales organismos del sector paraestatal, y auxiliares del propio Ejecutivo Federal.

El número de miembros depende de la época y del gobierno de que se trate. También se deben considerar las distintas acepciones o tipos de gabinetes que suelen ser utilizados:

²⁷ Qué tanto la burocracia es otra “clase”, lo deja muy claro la frase de Víctor Baca “La burocracia no sólo echó a tierra la discusión de la división de clases: engendró la suya propia...” en *Breves Intersticios del Escritorio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, p. 25.

“presidencial”, “legal”, “ampliado” y “sectorial”, pero en ningún caso, han llegado a sumar la media centena de miembros. Se trata de la cúpula del gobierno en turno. Son los funcionarios ubicados en la cúspide de la pirámide, todos identificados por el trato político o personal que durante sus trayectorias públicas lograron establecer con la cabeza gobernante.

4.4 Caracteres que Forman un Gabinete

Es posible decir que no existe en el mundo dos sistemas políticos que integren de la misma manera a sus gabinetes, porque muchas de sus costumbres acaban convertidas en reglas no escritas que les dan cierta especificidad. Así, aunque los regímenes presidenciales comparten distintas pautas, también cuentan con particularidades que surgieron de modelos impuestos por los propios gobernantes, mismos que llegan a resultar práctica común.

Aunque los regímenes presidenciales cuenten con una buena cantidad de características comunes, la falta de un marco jurídico que regule la existencia, integración y funcionamiento de los gabinetes, obligan a poner acento a las particularidades de los principales caracteres que les dan vida, porque sin recurrir al comparativo entre dos sistemas políticos diferentes, es común observar que de gobierno a gobierno cambian las reglas en torno a la figura que reúne a una parte del círculo de auxiliares de la cabeza del gobierno nacional.

El significado y los usos que la jerga política suele darle al término gabinete, son básicamente los mismos para cualquier periodo de gobierno y hasta para cualquier sistema político presidencial. Lo que cambia, y de paso define la jerarquía que llega a tener esa especie de cuerpo colegiado, parte de las singularidades que logran ganar algunos de los caracteres que los constituyen.

Al tomar en cuenta la inseparable vinculación que hay entre gobierno y gabinete, resulta claro el peso político que alcanzan a tener sus distintos componentes, y hasta puede explicar por qué en algunos sexenios el gabinete es una figura protocolaria, y en otros resulte una cardinal herramienta de gobierno.

4.4.1 Miembros de un Gabinete

La composición que adopta un gabinete significa uno de los aspectos que guarda mayores embrollos, porque prácticamente no existen dos gobiernos, sobre todo en tiempos recientes, que lo integren de la misma manera.

El gabinete en sus inicios estaba integrado de manera exclusiva por los titulares de las secretarías del despacho. Sin embargo, con los años su conformación ha registrado

transformaciones que derivan de las amplias facultades que tiene el presidente al momento de reunir a los colaboradores de su confianza.

Conforme han venido ganando densidad las responsabilidades gubernamentales, los gabinetes han incrementado el número de sus participantes.

De un lado, ha ocurrido un aumento paulatino en el cuerpo de ministerios o secretarías del despacho, al mismo tiempo se han instaurado otras dependencias que la costumbre política les otorgó un lugar en el gabinete.

Los secretarios de despacho no son los únicos funcionarios con derecho a un asiento en el gabinete. Los jefes de departamento administrativo también participaron en ese círculo selecto de funcionarios que rodea al presidente. En conjunto, se trata de los titulares de las dependencias de administración pública centralizada.

Funcionarios adscritos a la casa presidencial, como el secretario particular, y el responsable de la seguridad personal del mandatario, también han pasado a formar parte de esa lista, sin olvidar a directores de algunos organismos descentralizados, pero más allá de la totalidad de miembros que tenga dicho listado, se debe reiterar que en cada sexenio la situación puede cambiar de manera considerable, toda vez que el Presidente en funciones cuenta con las atribuciones para instalar y quitar asientos conforme a su parecer.

Un ejemplo de lo dicho se nota al comparar los dos periodos presidenciales más recientes. Mientras que en el sexenio 2000-2006, el Presidente instituyó en su derredor una serie de oficinas, tres de ellas llamadas coloquialmente súper-secretarías, consideradas parte del gabinete al ser anunciadas durante el mismo acto en que fueron conocidos los nombramientos de los titulares de la administración central y paraestatal, para el sexenio 2006-2012, desaparecieron la casi totalidad de esas unidades, con lo que terminó siendo muy diferente el número de integrantes de los gabinetes en ambos gobiernos.

Para salir del brete que acarrea la discrecionalidad que posee el Presidente al momento de decidir el universo de funcionarios que habrán de conformar su gabinete, algunos estudiosos no han encontrado más remedio que echar mano de la foto oficial que cada gobierno tiene a la hora de arrancar sus funciones, porque sin reglamentación de por medio, no existe otro modo de ubicarlos.

Esta práctica, además de contabilizar nombre y cargo de la plana de funcionarios que ocuparán los primeros planos de la escena pública, permite registrar la evolución de las dependencias federales, las diferencias que surgen entre un gobierno y otro y, especialmente, la relevancia que logran ganar algunos de los miembros del gabinete, todo resultado de la voluntad presidencial.

Con la Constitución de 1917 y la Ley de Secretarías de Estado, fechada en diciembre de ese año, podía inferirse que el gabinete lo integraban siete secretarios de Estado y cuatro jefes de departamento administrativo, pero desde 1920 fueron incorporándose otro tipo de funcionarios, quienes, además, entre gobierno y gobierno solían cambiar, o bien podía aumentar la cantidad de participantes.

4.4.2 Rasgos del Orden Presidencial

Como reiteradamente se ha señalado, el término gabinete es característico a los regímenes de naturaleza parlamentaria. Esto significa que, bajo un orden presidencial, de manera obligada debe asumir caracteres diferentes.

La Constitución en su artículo 80, señala de manera enfática que se “deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.²⁸ Por ello, las figuras y funciones que adopta todo gabinete, son distintas a las que originalmente fue diseñado en los regímenes parlamentarios, como se puede desprender de los siguientes aspectos.

1. La preponderancia que tiene el Presidente frente a su gabinete, parte de la realidad jurídica que lo hace jefe indiscutible del gobierno, porque ya se ha dicho, en él recae de manera exclusiva la responsabilidad del Poder Ejecutivo.
2. Otro aspecto se refiere a la ausencia de previsiones jurídicas para la presencia y funcionamiento de un gabinete. Como en el texto constitucional y las leyes secundarias no mencionan el término, el mandatario no está obligado a formarlo.
3. Al no existir jurídicamente la figura del gabinete, el Presidente tampoco tiene la obligación de trabajar con colaboradores que funcionen bajo tal denominación. Los grupos interdisciplinarios pueden asumir otro tipo de nombre, como son, por ejemplo, las comisiones intersecretariales.
4. El Congreso de la Unión carece de toda injerencia sobre el funcionamiento del gabinete. Salvo los casos en que pide testimonio de titulares de dependencias federal, no tiene la posibilidad de ejercer algún tipo de control.
5. Un último aspecto se ubica en la atribución del Presidente para nombrar y remover libremente a los miembros del gobierno. Salvo límites de reciente implante, su relevancia le permite decidir el futuro político de sus colaboradores.

El Presidente mantiene un poder indiscutible ante sus colaboradores y sobre las figuras organizacionales que quiera convocar. En sus manos está constituir y trabajar con un gabinete e, inclusive, llamarlo bajo otra denominación. Incluso, del propio mandatario

²⁸ México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2012.

depende quienes deben participar en ese cuerpo, y qué notabilidad adquirirán las reuniones y los acuerdos que lleguen a tomar.

4.4.3 Fundamentos Jurídicos

Uno de los aspectos que arrojan mayor confusión se refiere a los fundamentos legales que dan sustento a la existencia de los gabinetes. El uso continuo de dicho concepto, datado desde la misma formación del Estado nacional, y salvo algunas excepciones que hay entre sus varias acepciones, tiene la singularidad que desde siempre han carecido de sustento jurídico propio.

En actos oficiales de muy distinta envergadura y en algunas disposiciones o reglamentos, se alude al término de manera cotidiana, pero en ninguna disposición principal aparecen señalados quienes deben de formar parte de dichos cuerpos, y de donde proviene la legalidad que sustenta su presencia.

En todo el articulado constitucional y en ninguna de las leyes secundarias, aparece mencionado el término gabinete. Este hecho, lleva a sostener que jurídicamente no existe. Sin embargo, dicha figura está lejos de ser inexistente, toda vez que en la marcha cotidiana del gobierno son indiscutibles los efectos políticos que logran alcanzar las reuniones de gabinete.

Los gabinetes tampoco son autoridad administrativa. No disponen de estructuras burocráticas que les permitan ejecutar las decisiones adoptadas. Sin embargo, su presencia tiene sus propios dividendos, porque además de ser instancias de análisis, discusión y decisión, cuentan con el compromiso político de sus integrantes para concretar lo convenido en sus diversas áreas de competencia.

La afirmación de que jurídicamente es inexistente el concepto gabinete, no es del todo exacta. En años recientes, mediante el uso del decreto presidencial, han ganado sustento legal algunas de las figuras que usan dicho término.

En tanto las figuras de “gabinete legal”, “gabinete ampliado” y “gabinete presidencial”, sólo cuentan con la validez del uso cotidiano en el léxico político, el “gabinete sectorial” o “gabinete especializado”, permanecen específicamente definidos y reglamentados a través de los acuerdos presidenciales que los constituyeron.

Los gabinetes especializados y su existencia jurídica cuentan con una breve historia. Durante los sexenios 1970-1976 y 1976-1982, comenzaron las menciones sobre algunos de ellos, coincidentes con temas relevantes de las agendas políticas de esas administraciones, pero será hasta 1983 cuando el Diario Oficial dé a conocer el primer decreto presidencial que sustenta jurídicamente una figura cuyas referencias oficiales eran recientes y poco conocidas.

El gabinete sectorial o especializado no es un sustituto de los otros tipos de gabinetes. Es una figura que atiende la creciente complejidad de la acción de gobierno. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Ejecutivo para convocar reuniones que definan o evalúen políticas concurrentes a varias dependencias. Según la costumbre política, estas reuniones, enfocadas en tópicos estrechamente vinculados, tomaron el nombre de gabinete.

El 19 de enero de 1983, un decreto presidencial instituye la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República. Como unidad administrativa adscrita a la propia oficina del Ejecutivo, tenía la finalidad de fungir como área de especialización de las necesidades de comunicación y concertación administrativa que surgen del impulso de esas reuniones.

A través de una figura que el léxico político utiliza de manera continua y reiterada, se trata del simple ejercicio de una prerrogativa en manos del Presidente; aquella que le permite convocar bajo su libre parecer a parte de sus colaboradores.

Las reuniones sectoriales significan un auxiliar en la acción de gobierno, pero el Presidente no tiene la obligación de formar, convocar y trabajar con un gabinete. Las reuniones que el gobernante llega a convocar con parte de su equipo de trabajo, quedan a su libre albedrío, pudiendo adoptar cualquier nombre.

El mandatario tampoco tiene la obligación legal de congregarse con su gabinete en determinada época del año, o por algún número de veces. Las reuniones que puedan efectuarse, permanecen bajo la absoluta discrecionalidad del gobernante, quien, como se ha dicho, cuenta con la opción de reunirse de manera individual o por grupos de especialidad, con algunos de ellos.

Bajo las inercias del régimen presidencial, suele ocurrir que las reuniones de gabinete cumplen propósitos de tipo protocolario. Sin embargo, también sucede que la coyuntura política plantea contingencias donde es obligado repartir responsabilidades entre los actores que encarnan la acción de gobierno. Esto también explica la existencia de un término que jurídicamente es inexistente.

4.4.4 Tipo de Atribuciones

Las funciones que supone una reunión de gabinete, representan un asunto de grandes y variadas divergencias. Como no existen previsiones que reglamenten sus actividades, tampoco tiene mandatada un tipo de atribuciones específicas.

Las interpretaciones sobre los alcances de su presencia, van desde quienes lo asemejan a un Consejo de Ministros, dado el peso político que llegan a ganar los asuntos ahí

discutidos, hasta quienes sólo ven actos de carácter protocolario. Sin normatividad de ninguna índole, sólo quedan las interpretaciones.

En esta variedad de interpretaciones no faltan las tipificaciones de órgano asesor del jefe del Ejecutivo, sin olvidar quienes lo consideran simple expresión coloquial que refiere a la nómina o listado de los altos funcionarios del gobierno. Sin embargo, la utilización del término gabinete busca subrayar el ambiente de privacidad y confianza del mandatario con sus colaboradores más cercanos, porque de lo contrario haría uso de otros términos, como el de las comisiones intersecretariales, donde sí existen previsiones legales para su funcionamiento.

El Gabinete es una institución de naturaleza metaconstitucional porque no se encuentra reglamentado en ninguna ley principal. Sin embargo, cuenta con las atribuciones que surgen de la fuerza política que resulta de ser el primer círculo de confianza en derredor del Presidente de la República. Así, su inexistencia jurídica está lejos de inhibir los efectos de su influencia política, cosa nada menor en un régimen presidencial. Usualmente logra apreciables índices de eficiencia, porque sus decisiones, bajo aval del propio mandatario, son ejecutadas y supervisadas por las más altas instancias de la administración pública.

Bajo el régimen presidencial mexicano los gabinetes carecen de autoridad administrativa. Sus atribuciones provienen de la fuerza que, por instrucciones presidenciales, le impriman sus miembros en las dependencias que dirigen.

Existen mandatarios que convocan de manera marginal a sus gabinetes. Muchos otros los utilizan reiteradamente para recargar decisiones de gobierno. Aquí nada es constante. Sin embargo, los gabinetes, carentes de atribuciones jurídicas y administrativas, disponen de la fuerza política para hacer cumplir los acuerdos que surgen de sus reuniones, porque además de estar instalados en la cúpula del poder, tienen la orden que en su seno dictó el propio titular del Ejecutivo.

4.4.5 Organización Interna

La organización interna acarrea polémicas que atienden diferentes aspectos. Este punto se refiere a la naturaleza de asuntos que llegan a discutir, frecuencia y tipo de sus reuniones, orden jerárquico interno y alcances de las decisiones que toman. Ante la falta de una normatividad interna, consustancial para la marcha del gobierno, todo queda ceñido a la esencia del orden presidencial.

- 1) La agenda que atienden no la enmarca algún tipo de previsión. En este punto es usual observar al Presidente rodeado de su gabinete para actos de corte protocolario, como son algunas festividades cívicas, la entrega de informes de gobierno, la promulgación de leyes consideradas estratégicas, y la puesta en

marcha de algunas acciones de gobierno, pero el mandatario también lo llega a convocar ante hechos coyunturales que, además del implante de acciones multidisciplinarias, permiten mostrar la unidad del gobierno.

- 2) El Presidente no tiene obligación legal de reunirse con su gabinete. Tampoco existen disposiciones que obligan a realizar reuniones, ordinarias o extraordinarias, durante determinado lapso de gobierno, porque la naturaleza de los asuntos que suelen tratar, así como la frecuencia y naturaleza de dichas reuniones, dependen de lo que pueda decidir el propio gobernante.
- 3) Algunas opiniones han señalado la existencia de un jefe de gabinete. La rutina política, apoyada en la fuerza de la institución y en disposiciones legales que han estipulado un orden de prelación entre los distintos despachos, considera jefe del gabinete presidencial al titular de la Secretaría de Gobernación. El hecho que el Presidente haya faltado a reuniones que el mismo convoca, contribuye al equívoco, pero aparte de no haber disposición que señale tal figura, de haberla iría contra los rasgos del gobierno y Estado mexicanos.
- 4) Los alcances que tienen los acuerdos adoptados en una reunión de gabinete, dependen de la fuerza política que decida imprimir el propio mandatario, responsable principal de la acción de gobierno. Como se ha dicho, las decisiones de ese cuerpo carecen de validez legal porque no existe sustento jurídico. Los gabinetes no cuentan con ningún tipo de autoridad administrativa, pero las decisiones que surgen de su seno, bajo el peso de la presencia presidencial, ganan una fuerza política que las convierten en acciones de gobierno.

4.4.6 Huella Personal del Gobernante

Las prácticas políticas que suelen introducir los titulares del Poder Ejecutivo, juegan un papel principal en la vida de los gabinetes. Esto es común bajo las pautas del régimen presidencial, pero ante la falta de previsiones legales que encausen su organización y funcionamiento, adquieren una mayor relevancia las decisiones que llegan a emanar del estilo personal del gobernante.

En razón de las amplias atribuciones, legales y metalegales, que tiene bajo su recaudo la investidura presidencial, al inicio de un periodo de gobierno es común observar el cambio de prácticas implantadas por la administración saliente, varias vinculadas a la composición y desempeño de esos cuerpos. El Presidente en turno cuenta con casi total libertad para diseñar su equipo de gobierno.

El excesivo poder del Presidente permite que costumbres inherentes a su ejercicio político, queden convertidas en prácticas de gobierno. En el caso específico de los gabinetes, menudean los ejemplos de rutinas que terminan en desuso por el simple hecho de cambiar de manos la titularidad del Poder Ejecutivo.

Este aspecto trasciende la frivolidad que puede rodear al tema. Dada la enorme fuerza del Presidente en funciones, especialmente bajo las inercias del presidencialismo mexicano, el sucesor impone cambios que, entre otros fines, buscan consolidar su dominio con decisiones que le resten influencia a su antecesor. El gabinete es un objetivo clave, porque ahí está la élite de la clase gobernante.

La cuestión no es una simple trivialidad. Al imponer el mandatario un estilo de gobierno, determinado entre otros aspectos por los temas de su agenda de gobierno, el perfil de sus colaboradores de confianza y el tipo de rutinas en el ejercicio del poder, logra establecer una separación que le lleva a no compartir, o compartir a su modo, las prerrogativas propias de la investidura presidencial.

En cada rotación del mando presidencial, es común hablar de un deslinde entre un gobierno y otro. Para el caso de los gabinetes, significa el cambio de titular de la mayor parte de las dependencias que dan cuerpo a la administración federal. Son funcionarios con el denominador de tener nexos de amistad y confianza, o vínculos político-partidarios con quien ocupa la cúpula del poder.

Entre los aspectos más impactados por las posturas personales del mandatario, destacan los referidos al perfil político y profesional de su círculo cercano. Conforme a sus ideas, nexos y vínculos profesionales, se hace rodear de personajes que, además de atributos de confianza y amistad, tienen otros méritos.

La historia registra gabinetes donde domina la presencia de funcionarios con la misma actividad profesional del Presidente. Son los gobiernos donde dominaron los militares o los abogados. También ha ocurrido que dos o tres dependencias, donde hizo carrera el mandatario, acapare la mayoría de asientos, sin faltar los periodos marcados por el paradigma de la eficiencia empresarial.

El cambio suele incluir reformas legales. Con dichas enmiendas, ocurre una extensión de las atribuciones gubernamentales que dan lugar a nuevas dependencias, varias de ellas, conforme al parecer presidencial, con asiento en el gabinete.

Aunque originalmente prevalecía la costumbre de sólo considerar a titulares de las dependencias federales, los mandatarios han venido incluyendo a colaboradores que despliegan tareas de ayudantía, consejería y seguridad, sin que ello haya representado la alteración de algún tipo de ordenamiento legal, o la obligación de incluir esas posiciones en gabinetes de futuros gobiernos.

4.5 Tipos de Gabinetes

Durante el siglo XIX y parte del siglo XX, la palabra gabinete fue suficiente para hablar de los eventos donde el mandatario se congregaba con los titulares de las secretarías del despacho para desahogar determinados asuntos.

Ante la falta de previsiones, la existencia de una administración pública formada por un puñado de dependencias, resolvía cualquier duda, porque las reuniones de gabinete eran las presididas por el Presidente con sus secretarios del despacho.

La ausencia de ordenamientos legales, la presencia de inercias y costumbres inherentes a cualquier tipo de sistema político, el predominio de prácticas que todo gobernante suele imponer durante su estancia en el poder, cambiaron las cosas.

La creciente complejidad de las responsabilidades de gobierno, también contribuyó al cambio, porque la innovación de la administración pública, trajo consigo un puñado de categorías que, ante un insuficiente desglose, requieren de alguna clarificación por la serie de confusiones que provoca su uso indiscriminado.

En la actualidad de manera cotidiana se escuchan distintas expresiones que intentan describir y diferenciar la variedad de eventos que, dentro de sus atribuciones, acostumbra llevar a cabo el Presidente con sus principales colaboradores.

El asunto parte de la presencia o ausencia de funcionarios que usualmente se consideraban miembros del gabinete. La presencia de otros actores que la tradición no los consideraba parte del primer círculo, también contribuyó a la falta de claridad y, por si fuera poco, debía considerarse el tipo de temática que era atendida en las reuniones que el mandatario decide convocar.

La confusión inició al ser promulgada la Constitución de 1917. Desde entonces, ocurrió un paulatino crecimiento de las unidades de gobierno y de la plantilla de funcionarios que hicieron posible que otro tipo de auxiliares del Presidente formaran parte de su gabinete, trastocando la regla no escrita de que ese cuerpo sólo lo integraban los titulares de las diferentes secretarías o ministerios.

A los secretarios de Estado les siguieron los jefes de departamento administrativo. Más tarde, ocuparon un lugar los procuradores, General de la República, y de Justicia del Distrito y Territorios Federales, así como diversos colaboradores adscritos a la oficina presidencial. No fue todo. Para finales de los años treinta del siglo xx, fueron adhiriéndose algunos directores de organismos descentralizados que iban creándose. En dos siglos de historia nacional, de cuatro pasaron a casi media centena los funcionarios con un lugar en el gabinete.

La dilatación y complejidad que continuamente ganan las tareas de gobierno, llevaron a distinguir entre el tipo de reunión de gabinete que decidía convocar el mandatario, pues el creciente número de miembros, restó mucho del ambiente de intimidad, confianza y secrecía que suponen ser su rasgo distintivo.

Además, la amplia diversidad de temas que suelen tratar, desde los actos de corte protocolario destinados a mostrar unidad del gobierno en derredor de su figura principal, hasta los dedicados a desahogar problemas de alguna de las ramas de la administración urgidas de atención al más alto nivel, trajo consigo una suerte de clasificación que no siempre logra diferenciar las cosas.

La búsqueda de salidas ante agobios que planteaban problemas de coyuntura, también coadyuvaron al desarrollo de estas distinciones, también llamadas “tipos” de gabinetes. En la actualidad existen varias de dichas expresiones, pero ninguna dispone de criterios bien definidos. Incluso, su uso indiscriminado, junto a la falta de previsiones legales, acrecentaron la confusión.

En suma, el incremento de los funcionarios que cuentan con un lugar en el gabinete, junto a la creciente especialización de los programas gubernamentales, trajeron consigo la casi inevitable adjetivización del término gabinete.

4.5.1 Gabinete Estricto

En la jerga política es común referirse a esta figura bajo la denominación de gabinete “legal”. Sin embargo, dicha acepción ofrece sus propios inconvenientes, porque su uso conlleva el obligado supuesto de que existe un gabinete ilegal.

Esta categoría, gabinete estricto o legal, se refiere al conjunto de los más importantes colaboradores del titular del Poder Ejecutivo. En específico, hablamos de los secretarios del despacho, los jefes de departamentos administrativos, figura actualmente en desuso, y el procurador general de la República.

Es la élite que preside las carteras mencionadas en la Constitución y en las diferentes leyes orgánicas de la administración pública que ha tenido el país.

Algunos autores consideran incompleto este listado. Para ellos, resulta imprescindible incluir en dicha categoría a los principales funcionarios de la Presidencia de la República, entre ellos el secretario particular del Presidente, el jefe del Estado Mayor Presidencial, el director de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, el coordinador de Comunicación Social de la propia Presidencia, el jefe de la Oficina Presidencial, entre los más relevantes, porque el mandatario tiene la atribución de integrar las unidades de apoyo que considere conveniente.

La costumbre de anunciar los nombramientos de estos funcionarios al mismo tiempo que los secretarios de Estado y el procurador general de la República, usualmente un día antes de la toma de posesión, se ha querido ver como una señal de que el mandatario les concede la misma importancia política y, consecuentemente, tendrán un lugar en el primer círculo presidencial.

En este punto destaca que entre ambos grupos existe un matiz de consideración, porque unos cargos están fundados en la ley, mientras que otros derivan de acuerdos administrativos. Sobre el aspecto legal, cabe decir que esta categoría, la más usada en el léxico político, adolece de sustento jurídico.

4.5.2 Gabinete Ampliado

El término gabinete “ampliado” se refiere al conjunto de colaboradores del Presidente de la República que tienen bajo su responsabilidad las más importantes entidades de la administración pública descentralizada o paraestatal.

En este grupo se pueden ubicar a los directores generales de organismos como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Lotería Nacional para la Asistencia Pública (LOTENAL), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y más.

El gabinete ampliado supone la congregación de funcionarios de alto rango. Son dirigentes de instituciones estratégicas para el desarrollo nacional, pero sin la jerarquía jurídica de los secretarios del despacho y el procurador de la República.

Conforme a la interpretación anterior, los directores generales de los organismos del sector paraestatal ocupan instancias administrativas de segundo nivel. Aunque en algunos casos llegan a representar dependencias que en términos numéricos y presupuestales tienen mayor importancia que la dependencia que los coordina, como es el caso de PEMEX con la Secretaría de Energía, destacan por estar fuera de la estructura principal del secretariado nacional.²⁹

Algunas opiniones consideran que los funcionarios en torno a la oficina presidencial pertenecen a esta categoría. Esto quiere decir que dentro de la cúpula de colaboradores que rodean al Presidente, todos los que no son secretarios de Estado ni procurador de la República, integran al gabinete ampliado.

La distinción, verlos menos relevantes que los titulares de las dependencias de la administración central, tiene poco sustento. Los nombramientos de los principales

²⁹ Para tener una visión completa y actualizada de la importancia que tiene en nuestro país la administración paraestatal o descentralizada, consultar en esta colección: Campero Cárdenas, Gildardo. *Evolución de la Administración Pública Paraestatal*. Tomo IV de la Colección 200 años de Administración Pública en México, INAP: 2010, y Carrillo Castro, Alejandro. *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*. Tomo II, Vols. 1 y 2 de la Colección 200 años de Administración Pública en México, INAP. 2011.

organismos de la administración pública descentralizada, suelen ser conocidos en la misma ocasión que se difunden los nombres de quienes forman el gabinete estricto. Con ello, el mandatario parece indicar que les da la misma estatura política. Todo es ambiguo, salvo que también carecen de vida legal.

4.5.3 Gabinete Presidencial

En esta categoría se quieren ubicar a los titulares de las más importantes dependencias de la administración pública federal, centralizada y paraestatal o descentralizada, junto a los principales funcionarios adscritos a la oficina de la Presidencia de la República.

Dicho de otro modo, se trata de la plana de funcionarios de los gabinetes estricto o del ámbito central, y ampliado o paraestatal, más los auxiliares directos del jefe del Ejecutivo, integran en su conjunto el llamado gabinete “presidencial”.

La distinción pareciera no tener problemas de índole teórico, porque todo el listado lo forman funcionarios que dependen de quien libremente los nombra y remueve. Sin embargo, la práctica política señala que el término gabinete presidencial se usa para referirse al primer círculo en torno al mandatario, por lo que bien se puede estar refiriendo a cualquiera de las categorías ya mencionadas. Como en los casos anteriores, lo único claro es que estamos ante un concepto que no existe en la Constitución ni en ninguna de las leyes secundarias.

4.5.4 Gabinete Especializado

Se trata de una figura de reciente creación. Comienza a cobrar forma con las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, promovida por el Presidente Adolfo López Mateos, donde queda establecida la posibilidad de organizar comisiones intersecretariales, permanentes o transitorias, para desahogar asuntos que exijan la intervención de varias dependencias.

El gabinete especializado, también llamado gabinete “sectorial”, comienza a ser utilizado en el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez. Antes ya se hablaba de comisiones, pero es bajo la dinámica administrativa de esos años, que se adoptó el nombre para darle a las decisiones un respaldo del más alto nivel.

A lo largo del sexenio 1976-1982, comenzó a escucharse de manera frecuente el término gabinete “económico”. Su uso no tenía ningún sustento legal, pero abrió la oportunidad de impulsar futuras reformas que dieran sustento al trabajo sectorial entre dependencias de la administración pública federal.

El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, mediante un decreto publicado en enero de 1983, le concede validez a este tipo de figura, lo que significa que los gabinetes “sectoriales” son los únicos en tener alcances jurídicos.

En este aspecto existen opiniones que los descalifican como auténticos gabinetes, porque sus afanes son muy específicos y menos relevantes, mientras que una verdadera reunión de gabinete tiene finalidades protocolarias; sin embargo, la discusión resulta fútil, porque todo se reduce a una atribución presidencial.

Los gabinetes “sectoriales”, ideados para atender temáticas donde concursan determinadas dependencias, no substituyen ni demeritan a otro tipo de figuras.

Son reuniones del más alto nivel que, ante crisis de coyuntura o acciones de gobierno de especial significación para el propio mandatario, suponen el rápido implante de políticas públicas que logren dar rápidos resultados.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sus atribuciones se encuentran sustentadas en la facultad que tiene el Presidente de la República para convocar a reuniones que permitan definir o evaluar políticas en materias de competencia concurrentes en varias dependencias federales.

Este punto contribuye a saldar toda discusión. El Presidente tiene la facultad de convocar a reuniones con sus principales colaboradores, incluidas las de materias concurrentes, mientras que el uso del término, parte de una costumbre muy arraigada que quiere resaltar la fuerza de la institución presidencial.

El sustento legal de los gabinetes “especializados” quedó previsto al ser creada la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, unidad diseñada para fungir como secretaría técnica de las instancias de comunicación y concertación administrativa que surgían de las actividades de los cuatro gabinetes sectoriales que en ese sexenio quedaron constituidos: económico; agropecuario; salud y comercio exterior.

Los gobiernos subsecuentes modificaron el esquema anterior. Surgieron y desaparecieron algunas de las especialidades y hasta cambió el perfil de sus integrantes; sin embargo, el dato a destacar tiene que ver con la instauración del mecanismo legal que faculta al Presidente a convocar reuniones de tipo “sectorial”.

4.6 El Gabinete a Través de la Historia³⁰

La historia del gabinete, definido como el círculo de colaboradores que el gobernante integra bajo criterios sujetos a su libre albedrío, salvo algunas limitantes de reciente

³⁰ Parte de la información de este apartado se consultó en Alejandro Carrillo Castro. *La Reforma Administrativa en México*. Editorial Porrúa, 1980.

imposición, se refiere al proceso que a lo largo del tiempo lo ha convertido en importante herramienta de gobierno bajo recaudo del Presidente.

El diseño primigenio de la administración pública mexicana fue una calca del previsto en la Constitución de Cádiz de 1812. Sin embargo, el modelo poco tenía de original, porque devenía de las reformas que fueron dándose desde la llegada de la Casa de los Borbón a la Corona Española. El cambio efectuado, transformará al anquilosado aparato gubernamental en una eficiente estructura administrativa.

El virrey era el representante del rey en sus posesiones ultramarinas, depositario del patronato real ante la Iglesia, comandante de la fuerza militar, gobernador de la provincia de México, superintendente del Tesoro y presidente de la Audiencia.

Durante más de dos siglos los asuntos de gobierno se desahogaron mediante el auxilio indistinto de oficiales de las principales entidades de la época: Real Hacienda, la Audiencia y el Tribunal de Cuentas. También contaba con el apoyo de una plana de colaboradores, llamados secretarios, y un consejero legal, titulado asesor. En esos días, las reuniones de gabinete que pudiera haber convocado el virrey, seguramente las emprendió con los principales funcionarios de esas dependencias y algunos de sus más cercanos auxiliares.

En 1756 tiene lugar la instauración de la Secretaría de la Cámara del Virreinato. A partir de entonces, comenzó una paulatina separación de los asuntos por ramo a través de una clasificación de la nutrida correspondencia que, con el paso del tiempo, derivó en una organización de mesas temáticas. De aquí habrá de configurarse una estructura con cuatro grandes unidades administrativas.³¹

El 8 de noviembre de 1821, una vez declarada la Independencia nacional, la Junta Provisional Gubernativa, encargada del ámbito legislativo, y la primera Regencia del Imperio Mexicano, titular de la órbita ejecutiva, acuerdan para el gobierno nacional un diseño que de manera natural replicó por cuatro la organización que durante años había venido desplegando la Secretaría de la Cámara del Virreinato. Hablamos del nacimiento de las primigenias secretarías del despacho: 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

³¹ Una descripción exhaustiva de la manera en que a través de la historia del México independiente han venido incrementándose las responsabilidades bajo recaudo de la administración pública federal, se puede consultar en José R. Castelazo: *La Administración Pública en los Informes Presidenciales*. Tomo V, Vols. 1, 2 y 3 de la Colección 200 años de Administración Pública en México, INAP. 2011.

Guerra y Marina, y Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.³²

El funcionamiento de los gabinetes registró pocos cambios a lo largo del siglo XIX. Conforme a distinta información documental de la época, como pueden ser las crónicas de Carlos María de Bustamante, los acuerdos despachados por el vicepresidente en funciones, Valentín Gómez Farías, o las aportaciones de Eduardo Ruiz, el gabinete se entendía como las reuniones convocadas por el Presidente con los titulares de los distintos ministerios o secretarías.

En esta centuria ocurre una excepción. Durante la experiencia del segundo Imperio, toca a Maximiliano de Habsburgo, como en otros temas, promover una copiosa reglamentación para el funcionamiento de su gabinete, punto nada extraño al considerar que se trata de un régimen de naturaleza monárquica.

Hablamos de un cuerpo asesor, dividido en dos departamentos, civil y militar que, sin atribuciones ejecutivas, debía encausar los asuntos que llegaban a manos del soberano, mediante el uso de la leyenda “por orden del emperador”.

Bajo las previsiones de la Constitución de 1824, las Siete Leyes de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, y la Carta Magna de 1857, quedaron fincadas distintas estructuras de gobierno, donde los gabinetes, sin ningún tipo de ordenamientos jurídicos, fueron considerados como el conjunto de encargados de los diferentes departamentos ministeriales o secretarías del despacho.

Aunque en todos los ensayos constitucionales fueron previstos regímenes de índole presidencial, la consideración mencionada llevó a suponer que gabinete y Consejo de Ministros eran figuras equivalentes, sobre todo, cuando la constituciones de 1857 y 1917, habían introducido, sin ocuparse de precisar, la figura de Consejo de Ministros para el caso de una suspensión de garantías individuales; pero, como ya se ha dicho, son conceptos totalmente diferentes.³³

³² Respecto al uso del término “Estado” que fue antepuesto al nombre de las cuatro primigenias secretarías del México independiente, se puede encontrar una amplia explicación en Alejandro Carrillo Castro: *Génesis y Evolución de la Administración Pública Centralizada*. Tomo II, Vol. 1 y 2 de la Colección 200 años de Administración Pública en México, INAP. 2011.

³³ Una explicación amplia, detallada y contemporánea sobre las diferentes cartas constitucionales del México independiente, especialmente en sus partes orgánicas y principal reglamentación secundaria, se puede encontrar en la obra coordinada por Diego Valadés y Daniel Márquez Gómez: *Base Legal y Programática*. Tomo I de la Colección 200 años de Administración Pública en México, INAP. 2010.

El número de asientos que formaban parte del gabinete presidencial, tuvo un lento crecimiento. La turbulencia política y la quiebra económica de las primeras décadas de vida independiente, exigió numerosos cambios y fusiones e incremento de atribuciones en las cuatro primigenias secretarías de Estado y del Despacho. Sin embargo, podemos decir de manera genérica que durante la onceava y última administración de Antonio López de Santa Anna (1853-1855), lograron su consolidación dos nuevas dependencias. Una, resultado de haber separado los asuntos Externos de los Internos, y otra que sirvió para atender tareas de Fomento.

El gabinete suma en 1896 un séptimo miembro con la instauración de Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) y, durante el interinato de Francisco León de la Barra, ocurrido de mayo a noviembre de 1911, surge un octavo ministerio al recuperarse el ramo de justicia, eliminado en 1905 con la reforma que dio lugar a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

La Constitución de 1917 y la Ley de Secretarías de Estado del 31 de diciembre de ese año, impactaron el número y perfil de quienes formaban parte del gabinete presidencial. Además de fijar en siete la plana de secretarías del despacho: Relaciones Exteriores; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicación y Obras Públicas, e Industria, Comercio y Trabajo, fueron instituidos los departamentos administrativos, figura diseñada para atender problemas sin implicaciones políticas. En un principio cinco fueron las dependencias que tuvieron esa categoría: Aprovisionamientos Generales; Universitario y de Bellas Artes; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, Salubridad Pública y Contraloría.

La Carta Magna contempló en su diseño un Poder Ejecutivo fuerte y unipersonal. Entre sus múltiples prerrogativas, le concedía la jefatura de la Administración Pública Federal, así como amplias facultades para nombrar y remover libremente a una amplia variedad de colaboradores, pero no instituyó un cuerpo o grupo que debiera llamarse gabinete, salvo la mención sobre el Consejo de Ministros. En suma, sólo tenemos la costumbre de llamar gabinete al conjunto de titulares de las dependencias que dan cuerpo al gobierno nacional.

En la década de los veinte, específicamente con el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928) ingresaron otro tipo de funcionarios que permitieron acentuar las diferencias entre gabinete y Consejo de Ministros, porque además de las cabezas de las distintas dependencias de la administración pública, fue integrado el entonces gobernador del Distrito Federal, así como los procuradores General de la República, y de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

La incorporación de funcionarios adscritos a la oficina presidencial, sucedió años más tarde. Al Presidente Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), le corresponde iniciar la

costumbre de darle a su secretario particular un asiento en las reuniones de gabinete, reconociéndole así su relevancia para las tareas ejecutivas.

Las reuniones de gabinete propiamente dichas, sucederán conforme el estilo personal del gobernante en turno. Carranza, De la Huerta y Obregón, apenas lo usaron en actos de naturaleza protocolaria. Calles, Portes Gil, Ortiz Rubio y Rodríguez, lo convocaron de manera más frecuente, especialmente ante crisis políticas de coyuntura que exigían mostrar unidad en torno al Presidente.

Durante el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940), la figura del gabinete ganó mayor exposición ante la opinión pública. El cierre del llamado maximato, la expropiación petrolera, el estallido de la segunda guerra mundial, la creciente intervención del Estado en la economía, fueron algunos de los afanes que le exigieron al Presidente incorporar el mayor respaldo político posible.

La administración de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), aportó nuevos elementos para el desarrollo de los gabinetes. El indiscutible dominio que adquirió la institución presidencial, permitió que el depositario en turno redujera en su mínima expresión la costumbre de incluir en el gabinete a figuras de corrientes políticas independientes, ganando mayores espacios para gente de su confianza.

En ese periodo continuó la práctica de darles a colaboradores del Presidente saliente algunas posiciones en el nuevo gobierno, pero fue innecesaria la inclusión de figuras de grupos adversarios, porque el Presidente en funciones había ganado un dominio indiscutible. Por cierto, durante esa época, bajo la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, tuvo lugar la última reunión del Consejo de Ministros, antes de la reforma que lo desapareció en 1981.

Al cierre del periodo había crecido el número de asientos del gabinete. Luego de varias reformas a la Ley de Secretarías del Despacho y de promulgarse algunos decretos presidenciales, se integraba con once secretarías de Estado: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Marina, y Trabajo y Previsión Social. Dos departamentos administrativos: Agrario, y del Distrito Federal. Dos procuradurías: General de la República y de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y el secretario particular del Presidente. En total, diecisiete miembros.

En el periodo del Presidente Miguel Alemán (1946-1952), mediante una reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, fue prevista la prerrogativa presidencial de nombrar hasta dos secretarios sin cartera. La enmienda quería evitar que el poder o las ineficiencias de un funcionario, estuviesen acotados por otro del mismo *status*.

Aunque faltan los indicios sobre su eventual ejecución, la existencia de tal previsión implicaba un aumento en el número de miembros del gabinete.

En esos años se concretó el ingreso del titular de la Jefatura de Ayudantes, llamado Estado Mayor Presidencial desde 1942. Posteriormente, fueron incorporados otros auxiliares de la oficina del Presidente: el titular de Prensa y de Relaciones Públicas, el jefe de Asesores, y el director de Asuntos Jurídicos.

Durante los sexenios de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964), fue configurándose el ingreso al gabinete de otro tipo de servidores públicos, cuyo rasgo común era que su nombramiento, promoción y remoción, también dependía de la voluntad del Presidente en funciones.

La creciente intervención del Estado en la economía, dio lugar a la creación de una buena variedad de organismos o empresas públicas, dotadas de atribuciones jurídicas diferentes a las que tiene una secretaría de Estado o un departamento administrativo. Hablamos de instituciones que dieron cuerpo al llamado ámbito paraestatal o descentralizado de la administración pública federal.

La importancia que algunos de esos organismos descentralizados tenían para la marcha del país y de la gestión gubernamental, les permitió su paulatino ingreso al gabinete, pero al representar instancias con ordenamientos distintos a los que tienen las dependencias del ámbito central, para los años sesenta, especialmente durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), eran habituales las referencias sobre la presencia de un gabinete ampliado.

A partir del sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), ocurrió un explosivo crecimiento del ámbito paraestatal que lo volvió referente obligado en la acción de gobierno. Con los años, el gabinete ampliado lo integran entidades públicas que juegan un papel fundamental para la consecución de los programas en boga. Ahí, llegaron a tener un asiento las extintas CONASUPO o FERRONALES, y actualmente lo tienen el IMSS, ISSSTE, PEMEX, CFE, INFONAVIT, entre otros. Es decir, el gabinete resultó “ampliado” una vez que fueron incorporándose los directores generales de algunos de los principales organismos descentralizados y empresas públicas del país.

En las reformas que el Presidente López Mateos promovió a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, surgió la posibilidad de conformar “comisiones intersecretariales” para el despacho de asuntos en que “deban intervenir varias secretarías y departamentos del Ejecutivo Federal”. Ejemplo de ello, se encuentra en el gobierno del Presidente Díaz Ordaz con la Comisión Intersecretarial de Inversión-Financiamiento, integrada por las secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público, y más tarde en los llamados gabinetes “agropecuario”, “industrial” y de “política interior”

que llegaron a funcionar con cierta periodicidad durante la administración de Luis Echeverría Álvarez.

En el gobierno de José López Portillo (1976-1982), aporta un nuevo elemento al proceso evolutivo de los gabinetes sectoriales al crear la figura del “secretariado técnico”. Durante esos años, bajo el flagelo de una profunda crisis económica, se vuelve común en la jerga política las menciones sobre el gabinete “económico”, referido a una figura de carácter especializado, donde sólo asistían los secretarios vinculados con la problemática a tratar. Aquí, como en modificaciones anteriores, no hubo ningún tipo de enmienda que respaldara su existencia de ese gabinete, pero su uso cotidiano permitió resaltar la importancia que el Presidente y sus colaboradores concedían a problemas coyunturales.

El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), otorga sustento legal a la figura de gabinete “especializado”. Su importancia trasciende al mismo nombre, porque no se trata del tipo de reunión, comité, consejo u otro, sino de la facultad presidencial para establecer mecanismos de organización “sectorizada” para efectos de coordinación programática entre las distintas dependencias. Durante este periodo quedaron instituidos cuatro gabinetes “especializados”.

El “Económico”, formado por seis secretarías: Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial, y Trabajo y Previsión Social.

El “Agropecuario”, compuesto por seis dependencias: Agricultura y Recursos Hidráulicos; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Comercio y Fomento Industrial, y Reforma Agraria.

El de “Salud”, integrado por los representantes de cinco dependencias federales. Los secretarios de Salubridad y Asistencia y Contraloría General de la Federación, y los directores del Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y Desarrollo Integral de la Familia.

El de “Comercio Exterior”, diseñado con seis secretarías: Comercio y Fomento Industrial; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación, y Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Este esquema sufrió diversas modificaciones durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). La primera, tiene lugar el 7 de diciembre de 1988 cuando aparece en el *Diario Oficial* un decreto que eleva a cinco el número de gabinetes “especializados”. El Económico y el Agropecuario permanecieron vigentes; el de Salud

y Comercio Exterior, cambiaron a Bienestar Social y Política Exterior, además de ser instituido el de Seguridad Nacional, todo sin olvidar que también hubo cambios en la nómina de participantes:

El “Económico”, formado por los secretarios de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Trabajo y Previsión Social, el jefe del Departamento del Distrito Federal y los directores generales de PEMEX y BANXICO, pero el 28 de febrero de 1989 un nuevo acuerdo del Ejecutivo lo rediseña con sólo cuatro dependencias: Comercio y Fomento Industrial; Programación y Presupuesto; Hacienda y Crédito Público, y Trabajo y Previsión Social.

El “Agropecuario”, integrado por los titulares de Hacienda y Crédito Público; Comercio y Fomento Industrial; Programación y Presupuesto; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria y los directores de BANRURAL y CONASUPO.

El de “Bienestar Social”, formado por los titulares de Salud; Programación y Presupuesto; Educación Pública; Desarrollo Urbano y Ecología; Contraloría General de la Federación; el jefe del Departamento del Distrito Federal, y los directores del IMSS, ISSSTE y DIF.

El de “Política Exterior”, establecido por los secretarios de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Relaciones Exteriores, y Procuraduría General de la República.

El de “Seguridad Nacional”, constituido por los titulares de Gobernación; Marina; Defensa Nacional; Relaciones Exteriores y Procuraduría General de la República. Por último, al quedar instituida la Oficina de la Presidencia de la República, mediante acuerdo del Ejecutivo publicado en el *Diario Oficial* del 5 de junio de 1992, los cinco gabinetes “especializados” fueron objeto de diferentes cambios. El de Seguridad Nacional permaneció inalterado. Los gabinetes Económico, Agropecuario y de Política Exterior, sufrieron cambios menores en sus integrantes, y el de Bienestar Social cambió a Desarrollo Social, integrado con los titulares de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Educación Pública; Salud y el jefe del Departamento del Distrito Federal.

El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), no dejó de imponer su huella en este tipo de figura político-administrativa, pero en términos generales se puede decir que la estructura fue prácticamente la misma, salvo por los cambios en algunos de sus integrantes, y por el hecho de que algunos de esos gabinetes fueron casi inexistentes por el poco interés del gobernante.

Al siguiente periodo el gabinete “especializado” cayó en desuso. La presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006), se distinguió por introducir cambios de muy distinto calado en las oficinas que auxilian las labores del mandatario. Entre ellos, destaca el fin de la toma de decisiones mediante el apoyo de gabinetes “sectoriales” dotados de un “secretariado técnico” profesional, creando por acuerdo del Ejecutivo la Oficina Ejecutiva del Presidente de la República, bajo un molde muy parecido al que tiene el ejecutivo federal norteamericano.

La división del gabinete en tres grandes áreas: crecimiento con calidad; desarrollo social y humano; y orden y respeto; coloquialmente llamadas “supersecretarías”, buscó erradicar prácticas ya conocidas. Ahora, para evitar duplicidades y mejorar resultados, se introdujo una coordinación temática de las distintas funciones de gobierno que le permitía al Presidente acordar con tres “jefes de proceso”. Sin embargo, su deficiente diseño, ausencia de sustento legal y falta de presupuesto, determinaron que el intento tuviera un estrepitoso fracaso.

La figura del gabinete “especializado” no desapareció del todo. Los agobios del crimen organizado obligaron a restituirlo con una nueva fisonomía. En abril de 2003 aparece en el *Diario Oficial* un decreto del Ejecutivo crea el gabinete de “Seguridad Nacional” con el concurso de los titulares de Gobernación; Defensa Nacional; Marina Nacional; Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Contraloría General de la Federación; Procuraduría General de la República, y el director del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN).

El 6 de enero de 2005, otro acuerdo del Ejecutivo permite instituir el “gabinete de seguridad pública”, como un esfuerzo destinado a preservar las libertades, el orden y la paz pública. La nueva instancia de coordinación quedó integrada por los titulares de Seguridad Pública; Gobernación; Defensa Nacional; Marina Nacional; Procuraduría General de la República; el comisionado de la Policía Federal Preventiva y el subsecretario de Política Criminal de la Secretaría de Seguridad Pública, quien fungirá como secretario ejecutivo. Cabe decir que ambas figuras, luego de cambios menores, fueron preservadas por el gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

4.7 Presente y Futuro del Gabinete

De los elementos que integran al universo político nacional, el gabinete, su titular y sus miembros, son quienes reciben la mayor atención por parte de la opinión pública. El interés comprende de la nota periodística hasta la investigación académica, pasando por la práctica político-partidaria, porque de su ejercicio suelen derivarse implicaciones de naturaleza económica, política, social y cultural.

Los cambios tienen que ver con el imperativo de alcanzar un gobierno eficaz, responsable, honesto y sensible a las aspiraciones de la comunidad que lo eligió en las urnas. Algunos son reflejo de la democratización y pluralidad que han ganado las prácticas políticas. Otros tratan de acotar los índices de discrecionalidad que tradicionalmente disfrutaban los gobernantes, sin faltar aquellos encaminados a mejorar el equilibrio entre responsabilidades y atribuciones de los funcionarios, dando por resultado un espectro en constante movimiento.

A partir de los años noventa el dinamismo ganó intensidad. En su conjunto, esas transformaciones han impactado la integración, funcionamiento e influencia de los gabinetes y de sus miembros. Algunos pueden rayar en lo anecdótico, otros son resultado de transformaciones operadas al interior del régimen político, y existen los que no acaban de perfilar su pertinencia, pero todos son parte de una expresión de gobierno que impacta el acontecer nacional.

La regla no escrita de que el Presidente y los miembros de su gabinete eran correccionistas, ha perdido importancia en los últimos años. Durante décadas se dio por descontado que el círculo cercano de los colaboradores del Presidente militaba en el mismo partido político. Aunque el funcionario en turno adoleciera de trayectoria partidaria, su silencio y acompañamiento al primer mandatario, hacían implícita tal militancia. Ahora tienen mayor peso otro tipo de atributos, aunque en ningún caso están por encima de los vínculos de amistad y confianza.

La costumbre empezó a cambiar con el ingreso al gabinete de un miembro del partido distinto al gobernante. Al arranque de su gestión constitucional, el Presidente Ernesto Zedillo postulado por el Partido Revolucionario Institucional, le confía la Procuraduría General de la República a un militante del Partido Acción Nacional, algo nunca visto durante las siete décadas anteriores.

En ese entonces el nombramiento apenas fue una señal de convivencia partidaria, nada parecido a lo que significa un gobierno de coalición, pero la insólita práctica, reproducida por los gobiernos subsecuentes, tuvo la capacidad de quebrar la hegemonía del partido gobernante en las altas posiciones de la administración pública, sobre todo, porque se han multiplicado los casos de funcionarios que podían y querían ostentar la etiqueta de “apartidista”.

Otra regla no escrita que también cambió se refiere a considerar al gabinete como reservorio natural de los aspirantes a la Presidencia de la República. Quién salió victorioso en los comicios federales del año 2000, nunca fue parte de un gabinete. Algo similar ocurrió en el 2006, porque el candidato triunfador obtuvo la candidatura sin formar parte del gabinete, y lo mismo ocurrirá en 2012, dado que ninguno de los contendientes estaban en la nómina del gobierno en funciones, como por largos años ocurrió entre sucesión y sucesión.

La pérdida de la influencia partidaria en la integración de los gabinetes, y de manera inevitable el declive del relieve político de sus miembros, ha propiciado una mayor discrecionalidad del Presidente al momento de nombrar a sus principales colaboradores. Incluso, la nómina de los altos funcionarios de las últimas administraciones: 1994, 2000 y 2006, derivó en comentarios sobre la integración de gabinetes de corte “pluripartidista”, aunque al observar el perfil político de sus integrantes, en realidad se trata de equipos crecientemente “apartidistas”.

Sobre la experiencia y capacidad, excepción hecha del Procurador General de la República que debe ser un abogado sancionado por la Cámara de Senadores, como nunca antes dominan los atributos de confianza y amistad para ganar un lugar en la cúspide gubernamental. Aunque no existe Presidente con una agenda de amigos capaz de cubrir la totalidad de vacantes, las redes clientelares en torno al mandatario resultan un efectivo medio de reclutamiento político.

Los aspectos mencionados han restado importancia a las trayectorias fraguadas en el propio sector público para pertenecer a un gabinete. Sin las ataduras de índole partidaria, política y laboral, la cúspide de la pirámide burocrática la ocupan figuras que, además de ignorar la naturaleza de la función pública, abanderan paradigmas eficientistas que suelen agravar lo que dicen combatir.

Contrario a que pudiera parecer, ha venido diluyéndose la fuerza del gabinete como grupo que acompaña al jefe del Poder Ejecutivo. Con figuras desprovistas de una trayectoria partidaria, sin capital político propio, carentes de experiencia en el servicio público, faltos de identidad ideológica, y poco conocidos entre los grupos ciudadanos, la disputa política, sobre todo en época de creciente pluralidad, impacta con mayor fuerza al Presidente, porque en su equipo faltan las voces con la suficiente credibilidad para defender la obra de gobierno.

Por último, cabe decir que los gabinetes de bajo perfil, donde menudean los personajes adheridos a la corriente personal del mandatario, han significado una pérdida de eficacia en muchas de las tareas que acomete el gobierno, sobre todo cuando hay de por medio inquietud ciudadana o negociación parlamentaria. Además, como se muestra en los últimos sexenios, ni siquiera son integrantes estables, porque sufren un desgaste que exige su continuo reemplazo.

El espectro político ha venido registrando una variedad de cambios que restan utilidad a prácticas de viejo cuño, entre ellas las referidas a la forma, composición y funcionamiento del primer círculo de colaboradores del Presidente de la República. Ante el hecho de que esas posiciones permanecen actuantes y ocupadas, lo dicho parece falto de interés, salvo por indicios que exponen un deterioro en los índices de gobernabilidad, efectividad de aparatos públicos, incremento de la corrupción.

En el futuro inmediato resulta deseable, obligado para una buena variedad de actores sociales, el impulso de medidas que ayuden a corregir y fortalecer el trabajo que despliegan las altas instancias de la administración pública, así como los atributos políticos y profesionales de quienes logran encabezarlas.

Las propuestas y discusiones referidas al tema de los gabinetes, abarcan todo tipo de consideraciones, incluidas las que llegan al extremo de plantear el cambio de régimen político, punto nada fácil al considerar que una transformación de ese calado implica una profunda reforma al tejido constitucional.

Sobre los pretendidos beneficios de propuestas que plantean el imperativo de una transformación del cimiento legal, la tradición política del país muestra la pertinencia de preservar el orden presidencial, donde los gabinetes son valiosos auxiliares en las tareas cotidianas del jefe del Poder Ejecutivo.

En el tema de los gabinetes su reforma debe al menos apuntalar tres aspectos básicos, todos inmersos en la preservación y fortalecimiento del régimen presidencial:

- 1) Impulsar un mayor equilibrio entre las limitadas responsabilidades y las enormes capacidades que tienen los miembros del gabinete presidencial.
- 2) Buscar los medios que hagan del gabinete un buen reflejo de la creciente pluralidad que se observa en los distintos órdenes de gobierno.
- 3) Mejorar los mecanismos encaminados a garantizar que el funcionario en cuestión tenga un desempeño eficiente, apegado al marco legal vigente.

El primer aspecto llegó a ser discutido por los propios diputados constituyentes. Al quedar radicado el Poder Ejecutivo en una sola persona, llamado Presidente de la República, todos los funcionarios públicos, desde los secretarios del despacho hasta los empleados de base son parte del aparato administrativo que concreta las responsabilidades del Presidente.

En el caso específico de los miembros del gabinete, apenas ejercen una autoridad delegada. Comúnmente, aun cuando el gabinete tuviera sustento legal, no formaría parte del Poder Ejecutivo, constitucionalmente unipersonal. Sólo representa uno más de los componentes del aparato administrativo que auxilia al Presidente.

Las responsabilidades que tienen los miembros del gabinete son limitadas ante el cúmulo de atribuciones que suelen tener bajo su dominio. De manera exclusiva, salvo algunas exigencias en manos del Congreso, apenas rinden cuentas a quien los nombró, porque al tener cargos que no pasan por el escrutinio de los electores, tampoco adquieren responsabilidades directas con la población.

El hecho que el elenco ministerial, manera coloquial para hablar de los integrantes del gabinete, tenga responsabilidades inferiores a su influencia real, representa un aliciente adicional para funcionarios que han desempeñado su cargo de manera utilitaria, irresponsable y arbitraria. Limitar y reglamentar ese poder real, debe tener el propósito de apuntalar de manera directa los índices de eficacia gubernamental, fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, y coadyuvar a la consolidación democrática, todos puntos centrales de un Estado moderno.

El segundo elemento está claramente vinculado a lo cerrado de las competencias político-electorales. La garantía de lograr un cargo de elección por el sólo hecho de lograr la candidatura de determinado partido político, y la obtención de triunfos con amplios de diferencia, son situaciones del pasado. Conforme transcurre el tiempo se ha vuelto común la presencia de procesos comiciales que erigen gobernantes con márgenes de votos tan estrechos que, de no derivar en conflictos postelectorales, hacen deseable la existencia de vías que permitan incrementar los índices de aceptación de quien arriba al poder.

En nuestro país existen una buena variedad de ejemplos, estatales y municipales de coaliciones que han rendido magros resultados, pero éstas han sido de carácter electoral, mismas que tienden a disolverse una vez cumplida su misión.

Las coaliciones gobernantes son asunto pendiente en la discusión de la agenda política nacional, donde los gabinetes pueden desempeñar un papel de primerísimo orden.

En épocas de gobiernos omnímodos y de un partido casi único, era impensable rodear al gobernante con colaboradores de corrientes distintas a la suya, pero ante un espectro electoral con actores altamente competitivos, resulta una posible opción para trascender signos de ingobernabilidad y, consecuentemente, mejorar la efectividad de las propuestas de gobierno, porque el Presidente, aparte de su fuerza política natural, puede recibir el apoyo de otras corrientes partidarias que obtienen alguna presencia en la acción del gobierno.

El tercer enunciado trata del imperativo de mejorar los resultados del aparato público, asunto nada menor al considerar la creciente desproporción entre necesidades de la población y recursos gubernamentales para satisfacerlos.

Las enormes capacidades que tienen en sus manos los titulares de las principales dependencias de la administración pública, la mayoría miembros del gabinete, son un aspecto central para el mejor desempeño de la función gubernamental, porque de sus amplias atribuciones, pueden darse brotes de impunidad.

En la actualidad cobra mayor interés el perfil profesional del círculo cercano de colaboradores del Presidente, quien, aparte de la reciente excepción para el caso del

titular de la PGR, dispone de los atributos políticos y jurídicos para designar a sus auxiliares al frente de las diferentes dependencias y entidades federales. De otro lado, las amplias atribuciones y extensas capacidades que reciben los designados, requieren de dispositivos prácticos y equitativos que garanticen un gobierno efectivo, honesto y comprometido con la población.

A lo largo de la historia política nacional son variados los ejemplos donde arriban al gabinete personajes sin algún tipo de atributo para ocupar el cargo, salvo por los vínculos consanguíneos, afectivos y de confianza que existen entre el que designa y el que resulta designado. Esto que llegó a parecer un desliz de poca monta del gobernante en turno, responsable principal del desempeño gubernamental, significa un asunto de verdadero interés público, porque además del daño que llegan a causar, está el bien que dejaron de hacer.

Las facultades que tiene el Presidente para nombrar a sus principales auxiliares, sólo las limitan los requisitos básicos de edad y ciudadanía que estipula el artículo 91 constitucional, además de los casos donde se requiere la ratificación del Senado; por ello, han surgido múltiples propuestas, algunas con la intervención del Congreso, las cuales proponen mecanismos que buscan acercar mayores elementos de certeza para una correcta marcha de los asuntos públicos.

Los tópicos anotados apenas abren una discusión con implicaciones de todo tipo. Desde darle a los gabinetes reconocimiento jurídico, hasta limitar las amplias atribuciones presidenciales, sin olvidar las que llegan a plantear el cambio de régimen político, pero más allá de las bondades que cada una de ellas pudieran tener, resulta indudable que todas ellas coinciden ante el imperativo de trascender los variados agobios que enfrenta la acción de gobierno.