

LA BUROCRACIA EN MÉXICO: UNA BREVE APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA DE LA DOMINACIÓN DE MAX WEBER

Bureaucracy in Mexico: a brief approximation from Max Weber's theory of domination

*Burocracia no México: uma breve abordagem
da teoria de dominação de Max Weber*

Irvin Arturo Reyes Adan¹

Recibido: 19 de julio de 2020.
Corregido: 1° de marzo de 2021.
Aprobado: 15 de marzo de 2021.

Resumen

El objetivo general en el presente texto es hacer una breve caracterización de la burocracia mexicana con base en los planteamientos teóricos de Max Weber. En un primer momento, señalo las formas de dominación weberiana deteniéndome en el carácter y funciones de la estructura burocrática, así como las atribuciones que debe adoptar un funcionario público. De forma complementaria, abordo las tesis centrales de Michel Crozier, Joan Subirats y Oscar Oszlak, quienes han problematizado y replanteado la obra de Weber en torno a la burocracia. Luego, expongo someramente los cambios en el sistema político mexicano y el proceso de modernización experimentado por México a lo largo del siglo xx que incidieron en la configuración de un patrimonialismo burocrático. Por último, intento describir algunos rasgos de la burocracia mexicana identificando diferencias y, en su caso, similitudes con el modelo normativo-institucional propuesto por Weber.

Palabras clave: burocracia mexicana, formas de dominación, estructura burocrática, funcionario público, administración pública, patrimonialismo.

¹ Licenciado en Sociología por la UAM-Xochimilco. Estudiante de la maestría en Sociología por la UAM-Azcapotzalco. Líneas de investigación: cultura política, actores políticos y sistema político mexicano. Correo electrónico: al2193802847@azc.uam.mx

Abstract

The general objective in this paper is to make a brief characterization of Mexican bureaucracy based on the theoretical approaches of Max Weber. At first, I point out the forms of Weberian domination by stopping at the character and functions of the bureaucratic structure, as well as the powers to be taken by a public official. In addition, I address the central thesis of Michel Crozier, Joan Subirats and Oscar Oszlak, who have problematized and rethought Weber's work around bureaucracy. After, I expose, the changes in the Mexican political system and the modernization process experienced by Mexico throughout the 20th century that influenced the configuration of patrimonialism bureaucratic. Finally, I describe some features of Mexican bureaucracy identifying differences and, where appropriate, similarities to the regulatory-institutional model proposed by Weber.

Keywords: Mexican bureaucracy, types of domination, bureaucratic structure, public official, public administration, patrimonialism.

Resumo

O objetivo geral em este texto é fazer uma breve caracterização da burocracia mexicana com base nas abordagens teóricas de Max Weber. No início, saliento as formas de domínio weberiano, parando no carácter e nas funções da estrutura burocrática, bem como nos poderes a assumir por um funcionário público. Além disso, dirijo-me à tese central de Michel Crozier, Joan Subirats e Oscar Oszlak, que problematizaram e repensaram o trabalho de Weber em torno da burocracia. Depois, explico brevemente as mudanças no sistema político mexicano e o processo de modernização vivido pelo México ao longo do século xx que influenciou a configuração do património burocrático. Por último, tento descrever algumas características da burocracia mexicana identificando diferenças e, se for caso disso, semelhanças com o modelo normativo-institucional proposto por Weber.

Palavras-chave: Burocracia mexicana, formas de dominação, estrutura burocrática, funcionário público, administração pública, patrimonialismo.

Introducción

En la actualidad, México atraviesa desafíos históricos y estructurales en materia económica, política y social; entre ellas están desigualdades interseccionales, crimen organizado, desempleo, pobreza, violencia y otros. Según diagnósticos de la Oxfam y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) algunos problemas se han acrecentado y evidenciado debido a la crisis sanitaria mundial provocada por la pandemia del Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS-COV-2).

Una problemática de gran relevancia nacional y que tiene relación con las mencionadas, es la "informalidad" burocrática, que es:

[...] entendida como la diferencia que corre entre las reglas y estructuras formales escritas, las cuales generan la impresión de que nuestros gobiernos están organizados impecablemente según el arquetipo de la burocracia weberiana, y las reglas reales no escritas que siguen los funcionarios (Aguilar, 2006, 159-160).

La burocracia en México, continuando con Luis Aguilar, devela la

...*deficiencia e ineficiencia* directiva de los gobiernos democráticos, en razón de sus varios defectos de actuación y desempeño [así como] *insuficiencia directiva*, en razón de que los gobiernos no poseen las capacidades que se requieren para dar respuesta a la escala y complejidad de los problemas del nuevo tiempo (Aguilar, 2016, 19-20).

En efecto, esto que el autor llama *fallas endógenas y factores exógenos* de la administración pública han suscitado la:

...ilegitimidad política del poder, puesto que su comportamiento veleidoso y arbitrario provoca el desprecio, la desconfianza y el escepticismo social respecto de la utilidad del poder público para producir una vida social de calidad, dando lugar a críticas, movilizaciones y revueltas que producen inestabilidad y decadencia social (Aguilar, 2010, 190).

Un indicador que deja entrever las deficiencias, ineficiencia e insuficiencia de la administración pública burocrática en México es la percepción ciudadana. Para esto, los datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 revelan que 56% de las personas encuestadas no están satisfechas con el trabajo de los servidores públicos, 65.6% de la población desconfía del Ministerio Público, Jueces y Magistrados. Los actores políticos en los que se confía poco o nada son: policías (66%), Cámaras de Diputados y Senadores (70.4%) y Partidos Políticos (75.2%).

Esta preocupación e interés en el fenómeno del aparato burocrático en México ha sido recuperada por Gina Zabłudovsky, quien concluye que nuestro país todavía no ha transitado a una burocracia moderna, pues

... la práctica la legalidad racional constitucional todavía se opone constantemente al ejercicio cotidiano de la dominación. Aunque algunos elementos burocráticos tradicionales han sido sustituidos por formas modernas de tecnocracia, en las cuestiones que atañen al control político todavía se manejan con cierta lógica patrimonial (Zabłudovsky, 1993, 155).

Más adelante ahondaremos en este punto de vista acerca del patrimonialismo.

En el actual contexto democrático la capacidad burocrática es un problema de gran magnitud por dos razones:

... la democracia no se exige sólo que produzca gobernantes legítimos, sino también que los líderes electos sean capaces de gobernar, atender los problemas comunes y responder a las demandas ciudadanas con eficacia y honestidad [...] La segunda razón por la que la capacidad burocrática importa en un régimen democrático es por los efectos que el desempeño gubernamental tiene en la legitimidad y estabilidad democráticas (Cejudo, 2016, 17).

A propósito del papel de los funcionarios públicos, Robert Dahl reconoce que:

Hay una necesidad de burocracias permanentes expertas para formular alternativas y aprovechar al máximo el asombroso número de decisiones que debe tomar un gobierno moderno de alguna manera. Estas burocracias deben estar altamente especializadas entre sí, ya que realizan tareas altamente diferenciadas: compiten y entran en conflicto entre sí y con otros grupos oficiales en el sistema (Dahl, 2006, 136).

En esa tónica, una de las asignaturas pendientes del proceso de democratización es la consolidación de una burocracia con servidores públicos² profesionales, competentes y especialistas que puedan responder a las necesidades, demandas y exigencias de la ciudadanía. Así, esa *ineficiencia* e *insuficiencia* institucional de las administraciones burocráticas referidas por Aguilar ha puesto en entredicho el funcionamiento y rendimiento de los regímenes democráticos a causa de su incapacidad para responder a las demandas, exigencias y reivindicaciones ciudadanas cada vez más complejas, cambiantes y heterogéneas.

Así pues, considerando las implicaciones históricas y actuales de la burocracia en la vida pública nacional y siendo que las formas de organización política han ocupado un lugar central en las discusiones y análisis

² La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 108 dice a la letra que se consideran servidores públicos “[...] a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal”.

sociológicos y politológicos, resulta relevante hacer un acercamiento a la administración burocrática en México.

Cabe aclarar que no pretendo evaluar ni presentar netamente la lógica y funcionamiento del sistema burocrático en México porque sobrepasa los objetivos planteados. Se trata de hacer un bosquejo descriptivo para entender ciertos aspectos y atributos de la administración gubernamental comparando el modelo normativo-institucional de Weber con algunos acontecimientos particulares propios de nuestro contexto político.

En términos metodológicos utilicé la técnica de investigación documental que consiste en un “[...] análisis, revisión e interpretación de documentos que aportan información relevante para la comprensión del fenómeno. Para ello se utilizan documentos de cualquier especie tales como fuentes bibliográficas, hemerográficas o archivísticas” (Ramírez, Fabián y Zwerg-Villegas, 2012, 100). En este caso, hago referencia a libros, capítulos de libro y artículos de investigadoras e investigadores nacionales que hablan de forma implícita y expresa, desde distintas líneas temáticas (sistema político, acción colectiva y políticas públicas), sobre fenómeno socio-político de la burocracia en México.

Delineada la relevancia contextual y teórica, los objetivos y la metodología, se propone la siguiente estructura del texto. En el primer apartado repasamos los modos de dominación contenidos en la teoría de Max Weber, centrándonos en las premisas estimadas como clave que subyacen a la dominación racional-legal que encarna la burocracia, en este acápite retomo a autores que han discutido y reformulado la teoría weberiana. Acto seguido, se presentan los antecedentes históricos que, a nuestro entender, dieron pie a un modo particular de dominación combinando elementos del patrimonialismo y burocracia moderna. Partiendo de las concepciones weberianas sobre la burocracia y habiendo hecho el recorrido histórico y panorámico durante el siglo xx, describo varias características de la burocracia mexicana que la distinguen del tipo ideal weberiano.

1. Tipos de dominación weberiana

En principio conviene iniciar la conceptualización anotando que la teoría sociológica de Max Weber está centrada en el proceso de racionalización social y cultural y sus consecuencias en la modernización de la sociedad, relación no contingente que condujo a la creación de la empresa capitalista y la burocracia en Occidente. Este apunte se localiza

en el pensamiento de Jürgen Habermas, quien ayuda a introducirnos al esquema de Weber:

Las nuevas estructuras sociales vienen determinadas por la diferenciación de esos dos sistemas funcionalmente compenetrados entre sí que cristalizaron en torno a los núcleos organizativos que son la empresa capitalista y el aparato estatal burocrático. Este proceso lo entiende Weber como institucionalización de la acción económica y de la acción administrativa racionales con arreglo a fines. A medida que la vida cotidiana se vio arrastrada por el remolino de esta racionalización cultural y social, se disolvieron también las formas tradicionales de vida diferenciadas a principios del mundo moderno mayormente en términos de estamentos profesionales (Habermas, 1989, 12).

La explicación de Habermas abre la puerta a los cambios que identificó Weber en el ámbito político, en especial en los modos de dominación tradicional, carismático y legal-racional, quien define dominación como “[...] probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado contenido entre personas dadas” (Weber, 2014, 184).

La dominación tradicional es un *sistema de creencias*, usos y costumbres antiguas que sustentan la *legitimidad*, lo cual le permite a un determinado individuo ejercer su autoridad y encontrar obediencia. Weber dice que “[...] una dominación es tradicional cuando su legitimidad descansa en la santidad de ordenaciones y poderes de mando heredados de tiempos lejanos, ‘desde tiempo inmemorial’, creyéndose en ella en méritos de esa santidad” (*Ibid.*, 349).

En la introducción de *Economía y sociedad*, escrita por Francisco Gil Villegas, advierte dos subtipos de dominación tradicional: *patrimonial* y *sultanista*:

Llámesese dominación patrimonial a toda dominación primariamente orientada por la tradición, pero ejercida en virtud de un derecho propio; y es *sultanista* la dominación patrimonial que se mueve, en la forma de administración, dentro de la esfera del arbitrio libre, desvinculado de la tradición (*Ibid.*, 354).

Dominación carismática gira alrededor del reconocimiento de las cualidades y poderes extraordinarios que los dominados confieren a una persona (Villegas, 2014, 106-107), da constancia de los componentes imbricados en la autoridad carismática:

- Fuente de legitimidad: creencias, devoción personal, emociones y confianza hacia dirigentes.
- Acción social: orientada a la ruptura con la continuidad legal o tradicional. Distanciamiento del orden jurídico e institucional y de poderes antiguos.
- Relación social: cerrada por las actitudes afectivas fundadas en sentimientos.
- Tiende y es proclive a transformarse en autoridad tradicional o legal.

Por su parte, la dominación legal-racional supone reglas, normas y leyes estatuidas instrumental y racionalmente, es decir, la obediencia se deriva de los ordenamientos jurídicos y legales de carácter impersonal.

Para Weber, la estructura burocrática es la forma pura de la dominación racional-legal:

La administración burocrática pura [...] es a tenor de toda la experiencia la manera formalmente *más racional* de ejercer dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza: calculabilidad, [...] intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas, y susceptibilidad *técnica* de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados (Weber, 2014, 346).

Recordar que en la sociología weberiana el tipo ideal de racionalidad burocrática implanta medios y fines guiados por los principios referidos: cálculo racional, sistematización del mundo social, eficiencia y medición, legalidad y especialización, cuyas funciones básicas se enlistan a continuación:

1. Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes, o disposiciones del reglamento administrativo [...]
2. Rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores [...]
3. La administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas, y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase. [...]
4. La actividad burocrática, por lo menos toda actividad burocrática especializada [...] presupone por lo regular un concienzudo aprendizaje profesional [...]

5. En un cargo hablando en sentido estricto, su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario, sin detrimento de la circunstancia de que pueda estar bien determinado el tiempo que pueda estar obligado a permanecer en la oficina cumpliendo con sus deberes [...]
6. El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas y más o menos completas (*Ibid.*, 1150-1152).

Aquí Weber hace mención de un funcionario público ceñido a una jerarquía organizacional y a una normatividad tipificada, una profesión que exige “[...] una serie de conocimientos firmemente prescritos, que casi siempre requieren una intensa actividad durante largo tiempo, así como de pruebas especiales indispensables para la ocupación del cargo” (*Ibid.*, 1153). La pretensión que impele al funcionario público es una posición social orientada a: tener *estimación social*, gozar de *perpetuidad en el cargo* disponiendo de una remuneración económica estable, recibir una pensión al concluir con el cargo y ascender en los puestos dentro de la empresa percibiendo un sueldo con mayor remuneración.

Pero ¿qué formaciones históricas hicieron posible el progreso de la burocracia? Weber sostiene que son seis procesos y condiciones históricas: 1) economía monetaria; 2) emergencia del gran Estado y el partido de masas, 3) ampliación intensiva y el desarrollo interno de las tareas administrativas, 4) superioridad técnica, 5) concentración de medios materiales y 6) nivelación de las diferencias económicas y sociales.

Debido a esta expansión irreversible del aparato burocrático influida por la causalidad histórica de estos acontecimientos, Weber augura su continuidad, indestructibilidad y superioridad racional y técnica frente a otras estructuras de dominación:

Una burocracia desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción [...] Como instrumento de la “relación asociativa” [*Vergesellschaftung*] de las relaciones de dominación ha sido y es un recurso de poder de primera clase para aquel que dispone del aparato burocrático (*Ibid.*, 1177).

Hasta aquí los fundamentos presentados nos aportan dimensiones y coordenadas teóricas-analíticas para comprender patrones de comportamiento socio-político particulares. La sociología de Weber ha sido un punto de partida que influyó y devino “[...] en una amplia variedad de teo-

rías sociológicas que cualquier otro teórico de la sociología [...] la obra de Weber representa una fusión notable de investigación histórica y la teoría sociológica” (Ritzer, 1993, 296). Además del impacto evidente en la sociología (sociología de las organizaciones, sociología comprensiva, sociología de la acción, sociología de la religión, entre otras), la teorización de Weber acerca de la burocracia ha tenido eco en el campo de las políticas públicas y administración pública.

Entre el universo ambivalente de autores que han retomado y problematizado el paradigma burocrático de Weber bajo la óptica de las organizaciones y las políticas públicas, se mencionan a Crozier, Subirats y Oszlak. Sin entrar en un análisis exhaustivo podemos ofrecer líneas generales de esos autores para tener un espectro de insumos explicativos que abonen a la interpretación de la burocracia en México.

Laura Zamudio y David Arellano hacen una revisión de los estudios organizacionales para dar cuenta de la dinámica y complejidad interna dentro de las organizaciones internacionales colocando en el centro de su análisis las ideas de Crozier, explicando que para él

... los aparatos burocráticos de cualquier tipo están compuestos por actores en relaciones de poder [...] en ambientes de incertidumbre y de conflicto que construyen la dinámica organizada como una arena de juegos que permiten la constitución de acciones y cooperación en la búsqueda de objetivos múltiples (Zamudio y Arellano, 2011, 29).

En una reseña al libro *El fenómeno burocrático* de Crozier, José Treviño comenta que el sociólogo y politólogo francés rechaza la visión estructuralista de Robert Merton y Phillip Selznick quienes determinan que la aplicación de principios weberianos conlleva a una conducta anómala, esto es, a una disociación entre las reglas formales y el comportamiento y aspiraciones fluctuantes de los sujetos ocasiona anomalías.

En contraste, Crozier sugiere que el problema de la burocracia no es la disfunción sino su rigidez para

... adaptarse a las transformaciones que la acelerada evolución de las sociedades industriales hace cada vez más imperiosamente necesarias, sin sufrir crisis [...] la organización burocrática no puede escapar a las relaciones de poder [...] no puede eludir el cambio ni aplazarlo en demasía, so riesgo de acabar en una serie de luchas paralizadoras (Crozier citado en Treviño 1973, 134-135).

Los hallazgos de este autor se pueden enlazar con la idea de gubernamentalidad en Foucault, entendiéndola a aquella como

...conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que han permitido ejercer esta forma específica y muy compleja de poder que tiene por blanco la población, por forma principal de saber la economía política, y por instrumentos técnicos esenciales los dispositivos de seguridad (Foucault, 1981, 25).

Adaptando esta noción a la burocracia, podríamos mirar a ésta más allá de una forma de dominación vertical, jurídica, administrativa, resolutive y operacional, enfatizando las relaciones de poder entre los sujetos quienes ejercen medios, instrumentos y técnicas que pueden garantizar o cambiar las funciones predefinidas burocráticas.

Al igual que con Foucault, el viraje de Crozier se vincula con los conceptos de *campos* y *habitus* del famoso sociólogo francés Pierre Bourdieu. Como es sabido, los campos hacen alusión a relaciones dinámicas entre personas y grupos configuradas por su situación y posición en el entramado de poder. Dicho en palabras de Bourdieu y Loïc Wacquant, el campo es:

...una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (*situs*) actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) [...] y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etcétera) (Bourdieu y Wacquant, 1995, 24).

En ese sentido, lo que garantiza la existencia y funcionamiento de los campos y las estructuras sociales es el *habitus*, entendido como “[...] un sistema socialmente constituido de disposiciones estructuradas y estructurantes, adquirido mediante la práctica y siempre orientado hacia funciones prácticas” (Bourdieu y Wacquant, 1995, 83). Visto de esta manera, el *habitus* origina prácticas, conductas, acciones estructurantes individuales y colectivas.

Conectando estos términos bourdieusianos, la burocracia establece reglas y lineamientos racionales donde los sujetos, portadores de un cierto *habitus* (que dota de sentido sus formas de acción), en función de

su situación dentro de la organización, pueden conservar o modificar la dinámica normativa original del aparato burocrático. Volveremos a esta observación más adelante en la sección dedicada a las características de la burocracia en México.

Sin duda, el marco referencial fundado por Weber reviste especial importancia para el enfoque clásico de políticas públicas porque ha ayudado a develar implicaciones y responsabilidades del aparato burocrático. En el entendido de que ha habido un gran número de especialistas que han abonado a esta veta de investigación, nos enfocaremos en Joan Subirats y Oscar Oszlak.

Subirats cuestiona el tradicional abordaje de la burocracia centrado en el cariz piramidal, legal-racional y procedimental weberiano aduciendo que su operación depende de otras variables:

...existen además otras perspectivas tanto o más decisivas: de “abajo a arriba” (en flujos de información, por ejemplo), de “dentro” de la Administración hacia “fuera” (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de “fuera” a “dentro” (en las presiones de los grupos de clientela o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo) (Subirats, 2007, 116).

Subirats destaca los recursos que posee la burocracia (información y capacidad profesional, capital social, conocimiento del entorno) los cuales les dan capacidad de incorporar y sistematizar la información de diversos actores públicos y privados. Concuerda con Weber en la especialización, influencia y recursos disponibles en la burocracia, mismos que son imprescindibles para construir e incorporar problemas públicos a las agendas gubernamentales.

Oszlak (2006) reformula el nacimiento de la burocracia asociándola al producto de la política, encarnación del Estado y medio para implementar políticas públicas. Es clara su distancia con Weber cuando dice que la burocracia no es consecuencia del proceso de racionalización sino una construcción histórica de la formación estatal

[...] resultante de confrontaciones y disputas en torno a “quién obtendrá qué, cómo y cuándo” [...] las burocracias se convierten en la arena de conflicto donde se resuelven estas disputas, donde las agencias involucradas (y otros actores políticos involucrados) toman posiciones, construyen alianzas, desarrollan

estrategias y ponen en acción varios tipos de recursos para hacer prevalecer sus respectivas posiciones (Oszlak, 2006, 21).

Lo interesante de esta propuesta es su esquema heurístico con el que define y caracteriza la dinámica interna de la burocracia, esto es

...[un] sistema de producción formalmente investido con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales [...] emplea recursos (humanos, materiales, financieros, tecnológicos) y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos [...] de alguna forma relacionados con sus metas y objetivos (Oszlak, 2006, 24).

El autor acota la actuación burocrática a seis variables interrelacionadas entre sí:

1. Productividad. Son decisiones y actividades destinadas a producir bienes y servicios públicos.
2. Contexto. Es donde se articulan y coexisten demandas, apoyos y restricciones condicionadas por fuerzas externas: tensiones sociales, sistema político, desarrollo económico, intereses sectoriales, condiciones sociales y cultura política.
3. Recursos. Su gestión está supeditada a la cantidad, distribución y disposición para la satisfacción de servicios y necesidades públicas
4. Normas. Proporcionan los criterios, marcos y principios institucionales en concordancia con las demandas sociales, evaluación de la acción pública y cumplimiento de los objetivos preestablecidos.
5. Estructura organizacional. Limitada por la *diferenciación*, *especialización* e *interdependencia* que tienen la complejidad e incertidumbre, motivo por el que deben integrarse las instancias y áreas burocráticas para no repetir propósitos.
6. Comportamiento. Son las conductas de los funcionarios públicos definidas por una multiplicidad de factores (experiencia y trayectoria personal, normas institucionales, estructura social, sistema político, etcétera).

Algo que se puede resaltar de este andamiaje es el impacto y rol del régimen político en la productividad burocrática:

[...] existe una relación causal entre régimen político y organización burocrática. O, de forma más específica, la naturaleza del régimen político afecta de forma

diferente a las diversas formas de interdependencia burocrática (o dinámica intraburocrática) (Oszlak, 2006, 47).

Retomaremos esta apreciación en el siguiente apartado que versa sobre el nexo y repercusión del sistema político en el patrimonialismo burocrático en México.

2. La burocracia mexicana en el siglo xx

Antes de hablar sobre los rasgos inherentes de la estructura burocrática en México, conviene revisar de forma sucinta el desarrollo del sistema político mexicano a partir del periodo posrevolucionario, ello nos permitirá comprender varias pautas actuales de la organización burocrática mexicana.

Retomando a Oszlak, el estudio de la burocracia mexicana supone revisar los cambios en el sistema político. Como lo han apuntado Pablo González Casanova (1986), José Reyna (2003) Alberto Aziz (2003), entre muchos otros, México tuvo un peculiar proceso político durante del siglo xx marcado por el surgimiento del partido de Estado³ dominante que institucionalizó las luchas y demandas sociales de la Revolución Mexicana mediante la corporativización de diversas organizaciones campesinas, obreras y populares, moldeando así la conformación de un sistema de partido hegemónico, “no competitivo”. Articulación que, comparado con otros países en América Latina, estableció mediaciones y regulaciones cohesionadoras posibilitando un fuerte control político y por ende una gran estabilidad política del régimen autoritario.

En consecuencia, estas condiciones sentaron las bases de la centralización y concentración del poder político bajo el dominio de la figura presidencial, lo cual trajo consigo algunos atributos de la estructura social tradicional-patrimonialista, la cual, como señalan Enrique Florescano y Margarita Menegus (2000), ya había sido arraigada en la Nueva España durante la época colonial.

Regresando a Weber y como se advertía en los modos de dominación, el patrimonialismo tiene que ver con “[...] sumisión en virtud de una devo-

³ El partido de Estado tuvo varias transformaciones: primero fue fundado el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, luego cambió su nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y finalmente se constituyó en 1946 como Partido Revolucionario Institucional (PRI).

ción rigurosamente personal [...] es la sumisión personal al señor la que garantiza como legítimas las normas procedentes del mismo” (Weber, 2014, 1190-1191). En ese sentido, él refiere que en el patrimonialismo la autoridad concibe y aplica los bienes, servicios y recursos públicos-administrativos y materiales como de su propiedad. A este respecto, Gina Zabłudovsky menciona que el carácter paternalista “[...] del Estado mexicano hace que éste se presente bajo el ideal de ‘el padre del pueblo’ y por eso puede ser el sostén de una ‘política social’ específica” (Zabłudovsky, 1993, 152).

Esta manera peculiar de ejercer el poder político basada en la personalización de lo público y en un intercambio desigual de beneficios y servicios sociales a cambio de apoyo electoral al partido hegemónico, generó formas verticales de interacción y prácticas clientelares entre el gobierno federal y los diversos sectores sociales. En esa línea, Lorenzo Meyer ayuda a ilustrar este modo de dominación patrimonialista explicando que:

El control de las organizaciones políticas y sociales es vertical y el centro político trata de evitar la existencia de relaciones horizontales. Los liderazgos intermedios deben su posición menos al consentimiento de las bases y más a la aprobación y apoyo del poder central. La función central de esos líderes intermedios no es tanto expresar las demandas de su membresía sino moldearlas y controlarlas según los intereses y proyectos de la cúpula de la pirámide de poder. En estas circunstancias, el ejercicio del poder es básicamente patrimonial y clientelístico (Meyer, 1991, sin número de página).

Al mismo tiempo, el patrimonialismo en México dio lugar a lo que Gabriel Almond y Sidney Verba llamaron cultura política de *súbdito* donde el sujeto

... tiene conciencia de la existencia de una autoridad gubernativa especializada; está afectivamente orientado hacia ella, tal vez se siente orgulloso de ella, tal vez le desagrada; y la evalúa como legítima o ilegítima. Pero la relación se da con el sistema en un nivel general y respecto al elemento administrativo [...] consiste, esencialmente, en una relación pasiva (Almond y Verba, 1970, 35).

Los patrones de conducta cimentados por el presidencialismo fueron lealtad, adulación y obediencia hacia el Poder Ejecutivo que restringieron la carrera política tanto de los servidores públicos como de otros actores políticos (gobernadores estatales y locales, Poder Judicial y Poder Legislativo).

Pero este modo de dominación, tal como señalan algunos investigadores e investigadoras, se combinó con una organización burocrática, desarrollada en el transcurso de la segunda mitad del siglo xx el mundo y en especial México por el advenimiento de la sociedad industrial de masas que tuvo implicaciones materiales e históricas variadas, tendencia examinada por Gino Germani (1971):

- En el plano económico: hubo una mayor intervención del Estado en la economía, industrialización por sustitución de importaciones, crecimiento de la demanda y el mercado interno. Es bien sabido que a esta etapa se le denominó “desarrollo estabilizador”, una política económica implementada desde 1950 a 1970, gracias a ésta “El PIB creció entre 3% y 4% aproximadamente, y la inflación alrededor del 3% [...] La mayor parte del crecimiento de las manufacturas puede atribuirse al crecimiento de la demanda interna y al impulso de la política de sustitución de importaciones” (Gollás, 2003, 237).
- En lo socio-demográfico y a causa de lo anterior hubo crecimiento de las clases medias, aumento de la población nacional y en grandes ciudades (urbanización), migración rural-urbana: “La clase media aumentó de manera significativa durante el periodo conocido como desarrollo estabilizador [...] La rápida modernización estimuló las demandas de diversos segmentos sociales, en particular de aquéllos pertenecientes a las áreas urbanas” (Reyna, 2003, 59).
- En lo político y como parte de este tránsito se logró mayor participación de los sectores populares en la dirección del Estado, una diferenciación y especialización de instituciones públicas ajustadas a nuevos requerimientos, formación de una autoridad burocrática con un mayor conocimiento encargada de satisfacer las crecientes necesidades de bienes y servicios públicos (educación, economía, relaciones internacionales, salud, seguridad, etcétera).

Sin duda, no son todas las modificaciones que contempló Germani y él precisa que el cambio es asincrónico. Pero rescatar una fracción de ellas nos da el panorama general de la modernización que subyace a una sociedad mexicana más compleja y cambiante, la cual impactó en la expansión productiva de la burocracia mexicana (institucionalización de recursos,

normas, estructura organizacional y comportamiento de funcionarios) para hacer frente al caudal de exigencias, protestas y responsabilidades públicas.

Trasladando lo anterior al ambiente nacional, como documenta Soledad Loeza, la preponderancia administrativa del Estado mexicano requirió un tinglado de ordenamientos jurídicos, entidades paraestatales y organismos descentralizados:

Las funciones de promoción del crecimiento impulsaron el desarrollo administrativo del Estado y una expansión institucional que se convirtió en una tendencia de largo plazo. Se crearon nuevas secretarías [...] El Estado se hizo presente en todo el territorio nacional mediante la extensión y aplicación de leyes y reglamento, con la apertura de oficinas públicas (Loeza, 2017, 671-672).

Pero en la práctica, la estructura burocrática mexicana y sus instituciones públicas, evidenciaron problemas internos anclados a falta de transparencia, gastos excesivos, inexistencia de mecanismos de seguimiento y evaluación, gestión ineficaz e indebida en el manejo de los recursos, dilatación en la tramitación, entre otros. Estos comportamientos inherentes a la dinámica burocrática obedecen a

[...] la ineficacia administrativa y la corrupción que reinaba en estas empresas. Ante la ausencia de un control severo ejercido por la sociedad o por sus representantes, por ejemplo, el poder legislativo, la burocracia política que dirigió al sector paraestatal sin control y sin fiscalización; la corrupción fue el atributo que tuvo que pagar la sociedad por no contar con los instrumentos idóneos para vigilar y controlar la gestión económico-administrativa de la burocracia política (González y González, 2007, 113).

En efecto, al interior de las empresas públicas las dimensiones dibujadas por Oszlak se tornaron amorfas y contradictorias, no correspondientes al modelo weberiano carentes de estimación social, de productividad y apego a la legalidad.

Luego, entre 1970 y 1990, con el arribo de los movimientos estudiantiles a escala global, la disputa por abrir espacios para la participación democrática en diferentes regiones del mundo, sumados al debilitamiento del Estado social y tras una serie de reformas constitucionales en materia político-electoral (proceso que abarca de 1977 a 1998), se comienza a dar una gradual transición a la democracia, materializándose con la alternancia presidencial en el año 2000.

Durante esa etapa se llevaron a cabo acciones y decisiones gubernamentales tendientes a renovar y transformar las estructuras burocráticas tradicionales-patrimonialistas. Entre los principales cambios se encuentran: liberalización y apertura democrática (1977-1988), descentralización política y administrativa⁴ (impulsada en la década de 1980, continuada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y reforzada por la administración federal de Ernesto Zedillo) y creación y aprobación en 2003 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera (SPC).

Aguilar puntualiza dos reformas administrativas implementadas en la segunda mitad de 1980 que tuvieron lugar en México luego del agotamiento y debacle del desarrollo estabilizador y del sistema político hegemónico:

La primera fue la representada por el movimiento disciplinario y profesional de política pública (análisis y diseño de políticas públicas), que concentró su atención en la mejora de la calidad de la decisión de gobierno o de la formulación de las políticas, mientras la segunda tendencia, más profesional que disciplinaria, fue la gestión pública, cuyo interés se enfocó en la reorganización y gestión del aparato gubernamental (Aguilar, 2006, 13-14).

3. Caracterización de la burocracia en México

Con este breve recorrido en torno a los cambios del sistema político, económico y social (a partir de la época posrevolucionaria hasta principios del siglo XXI) que influyeron en la reconfiguración de una estructura burocrática-patrimonialista, tratamos de describir algunos rasgos particulares de la organización burocrática mexicana.

Como vimos en el apartado teórico, según Weber las características básicas de la burocracia son: determinación de reglas y ordenamientos jurídicos; establecimiento de una jerarquía administrativa; operación administrativa centrada en la conservación de documentos, archivos y expedientes; funcionarios comprometidos, profesionales y eficientes.

⁴ Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CO-NEVAL), la descentralización política se refiere a la transferencia formal de autoridad a otros niveles de gobierno para la toma de decisiones y/o designación de los funcionarios públicos de sus jurisdicciones. Por su parte, la descentralización administrativa consiste en la transferencia de la responsabilidad, tanto en las funciones administrativas como en la implementación de las políticas centrales.

En contraste con el tipo de funcionario prusiano profesional y en relación a la variable “comportamiento” propuesta por Oszlak, Lucio Mendieta explica que en México existe una morfología burocrática compleja que remite a una heterogeneidad de personas que trabajan en la administración pública. Dentro de dicha clasificación cabe destacar a la *burocracia de servicio público* y la *burocracia profesional*. La primera hace alusión a los servidores

[...] que prestan directamente atención individual, personal, a las clases sociales desamparadas. Todos los servidores de hospitales, dispensarios, asilos, internados, oficinas de asistencia social [...] la segunda son...] aquellos que, habiendo hecho una profesión de las llamadas liberales, no la ejercen, sino que se dedican al desempeño de puestos burocráticos (Mendieta, 1941, 67-68).

Siguiendo lo estipulado por la CPEUM, la burocracia estatal *per se* implica un servicio público, pero sí se puede diferenciar una burocracia de servicio público no profesional (integrada por burócratas de base) y una burocracia que a nivel normativo se denomina profesional. Esta última se rige en el principio de formación de servidores públicos especializados de carrera en la administración pública federal, quienes cumplieron con los requisitos y obligaciones establecidas por la Ley del SPC.

Otro contraste entre los postulados weberianos y que aluden a la directriz normativa de Oszlak, tiene que ver con las responsabilidades y deberes del funcionario público fijadas por las normas. En buena medida, como señala David Arellano, este aspecto de la burocracia weberiana se contradice cuando se traslada al caso de México porque las responsabilidades de la burocracia mexicana han intentado ajustarse a las inercias gubernamentales a nivel federal, estatal y local.

Esta problemática se ejemplifica con los excesivos gastos efectuados por los gobiernos estatales en servicios personales, según el Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2017 elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO),⁵ los gobiernos estatales ejercieron 16% más del presupuesto aprobado por concepto de gasto burocrático (servicios personales, materiales y suministros y servicios generales), pero lo más significativo es que el gasto en comunicación social excedió 139% el monto asignado.

⁵ Para más información véase “Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2017”, disponible en: <https://imco.org.mx/indice-de-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2017/>

Pero esto no supone una pasividad cabal de la burocracia, basándonos en Crozier y Subirats, los actores que la conforman pueden afectar el funcionamiento y las decisiones internas de la organización desde niveles variados. Esta cuestión explica el motivo por el cual algunas políticas públicas no pueden implementarse o no son puestas en marcha como en su origen fueron construidas.

Aunque la segunda característica weberiana menciona que la burocracia instituye un sistema de subordinación donde las autoridades superiores inspeccionan a las inferiores, en México el patrimonialismo ha dado lugar a que dirigentes políticos privilegien agendas de gobierno en detrimento de necesidades sustanciales. Arellano abunda y ratifica lo anterior:

La subordinación de los miembros se considera completamente obligatoria y se espera que sea total, pues a las instrucciones formales de la organización se suman las posiciones sociales de los subordinados y los jefes. Se esperan ambas obediencias [...] tanto la racional como la patrimonial: se debe obedecer porque la formalidad lo dice, pero también porque ese es el rol social (no sólo organizacional) de la persona subordinada (Arellano, 2009, 6).

No obstante, si apelamos a Foucault, Bourdieu, Subirats y Oszlak, podemos decir que, sin restarle importancia a la preferencia de los actores políticos partidistas, existen otros factores que intervienen en la dinámica burocrática como: entorno social, cultural y político; los conflictos y relaciones de poder intra-burocráticas; el comportamiento de los funcionarios (adaptación a proyectos gubernamentales, por ejemplo); dificultades normativas, estratégicas y operativas; niveles de información y conocimientos técnicos; restricciones tecnológicas; entre otros.

De esta característica propia de la burocracia mexicana, se desprenden otras más que se explican a continuación.

- En la concepción weberiana, la burocracia desarrollada tiene un “poderío muy grande y considerable”, entre otras razones, por la concentración de los recursos y medios materiales, es decir, la administración de bienes y servicios públicos. En el contexto de México, determinadas estas posibilidades burocráticas, el aparato burocrático ha sido objeto de disputa y pugnas donde los diferentes actores y grupos políticos compiten por cargos institucionales-administrativos.

Bajo esta premisa, uno de los rasgos centrales que definen a la burocracia mexicana descansa en el hecho de que el aparato político burocrático ha sido visto como un espacio crucial donde se enfrentan partidos políticos, grupos de interés y otros actores sociales para la obtención y repartición de los puestos de gobierno, esto posibilita nombrar y asignar a personas cercanas en los diferentes niveles de la administración pública.

Colocada y caracterizada así, la burocracia mexicana, en términos de Arellano, presenta ciertas especificidades:

- El aparato burocrático es un campo (utilizando la categoría de Bourdieu) de lucha donde los sujetos políticos portadores de un cierto *habitus* con cierta situación y posición dentro del entramado de poder, se disputan el dominio de los recursos que decía Oszlak (humanos, materiales, financieros, tecnológicos).
- Es un sistema de intercambio de medios y recursos producto de acuerdos o alianzas políticas realizadas en función del cálculo estratégico.
- Estos dos aspectos nos remiten a las relaciones de poder enunciadas por Crozier, Foucault y, por supuesto, a la formación histórica de la burocracia en Oszlak.
- Es un entramado de negociaciones sostenidas y gestadas por la existencia de formalismos, reflejado en la preponderancia de las reglas y procedimientos legales para justificar la intervención de los actores políticos.
- El apego al papeleo aunado a la utilización e interpretación de las leyes, normas y reglas convierte a la estructura burocrática mexicana en una organización inflexible, insensible y deshumanizada (siguiendo a Weber).

Tanto el legalismo-formalismo como el apego a la evidencia documental, generadoras de rigidez y lentitud, estarían ajustándose a la jerarquía burocrática de Weber, pero como detalla Aguilar esto ha suscitado negligencias y restricciones en la administración pública:

[...] la causa principal de los defectos y vicios de la AP latinoamericana es su estructuración y funcionamiento según el *modelo jerárquico de la administración*. Por ser “demasiado centralizada, regulada, rígida y desmotivada” su arreglo abre fácilmente la puerta a todos los defectos de la relación entre principal y agente y, por consiguiente, condena a los gobiernos a la ineficiencia y deshonestidad (Aguilar, 2006, 160).

En conjunto, todas estas características de la burocracia esbozadas han influido en la construcción de una élite burocrática cuyos efectos radican en que una minoría pueda ingresar a los puestos de gobierno por las conexiones, contactos y relaciones sociales basadas en el parentesco, amiguismo y compadrazgo, es decir, lo que se denomina en el lenguaje coloquial como “palancas”.

Como demuestran Mario Sanginés y Lucio Strazza, aun cuando “[...] todas las administraciones estatales cuentan con legislaciones que regulan la estructura y el funcionamiento del empleo público” (Sanginés y Strazza, 2016, 15) y pese a la existencia del servicio civil federal regido por la Ley de Servicio Profesional de Carrera, el desempeño del servicio profesional a nivel federal y estatal es deficiente. Esta profesionalización insuficiente obedece a las dinámicas y prácticas corporativistas y clientelares, así como a la asignación de plazas resultado de acuerdos realizados durante y después de competencias político-electorales.

En palabras weberianas, no hay una *nivelación* en la posibilidad del ingreso por los conocimientos y habilidades profesionales. Asimismo, el particularismo se traduce en un trato privilegiado, personalizado y selectivo a ciertos personajes y sectores de la población. Lo cual se contrapone con el criterio de *impersonalidad* donde las ordenaciones mandatos jurídicos se hacen en nombre de la norma y no en la persona. Ello lo ilustra de manera correcta Leonardo Curzio:

En un modelo clásico de democracia consolidada, el ciudadano es un actor que cumple ciertas obligaciones (respetar la ley y pagar impuestos) y a cambio recibe servicios públicos que, por naturaleza, deben ser impersonales. En México, sin embargo, este modelo no es operante (Curzio, 2006, 324).

El trabajo de Rick Peeters *et al.* analiza las sociedades del norte y occidente de Europa donde impera y se refuerza la predecibilidad⁶ dentro de las instituciones públicas por lo cual genera confianza de que al ciudadano se le brindará la atención

⁶ De acuerdo con el Diccionario especializado panhispánico del español jurídico, la predecibilidad se define como la seguridad jurídica que aspira a que las reglas jurídicas y su aplicación creen y mantengan el orden social de un modo tal que sea posible para los miembros de la sociedad planear sus actividades por adelantado, tanto individual como colectivamente.

[...] que le corresponde por derecho, garantizando el cumplimiento de las leyes sin importar la persona, y trabajando de forma justa, eficiente y de manera responsable. En el contexto mexicano, las instituciones de Estado no pueden garantizar un trato sin privilegios, universal, y equitativo a todos los ciudadanos (Peeters *et al.* 2018, 81).

Dicha investigación, propone y demuestra lo reportado por la ENCIG 2019, desconfianza e insatisfacción por el tratamiento y desempeño de las autoridades públicas.

Conclusiones

A lo largo de este ensayo hemos encontrado una serie de elementos significativos, los cuales podemos observar a la luz de las siguientes conclusiones:

- En nuestro país la construcción histórica-particular de la estructura socio-política, el advenimiento de la sociedad industrial de masas (impulsado por el proceso de modernización) y la transición a la democracia produjo un modo de dominación que combina aspectos relativos al patrimonialismo y a la organización burocrática moderna.
- El modelo prescriptivo de Weber es de utilidad para investigar ciertos fenómenos concretos y su relación histórica en el sentido de que permiten comparar e identificar semejanzas, diferencias y contradicciones de las realidades sociales. En palabras de Lidia Girola, “[...] los tipos ideales, son [...] instrumentos metodológicos que posibilitan el desentrañamiento del sentido de un hecho histórico, ya que facilitan la formulación de hipótesis y conducen a la imputación causal” (Girola, 1985, 104). Como se anunció en la introducción, el trabajo adoptó el modelo normativo-institucional weberiano ofreciendo algunos atributos de la burocracia mexicana aludiendo a otros autores como Crozier, Foucault, Bourdieu, Subirats y Oszlak sin la intención de reflejar la totalidad de su lógica interna y externa. La teoría sociológica que la dominación adquiere pudiera reverberar fenómenos contemporáneos como el resurgimiento de liderazgos políticos carismáticos, crisis de legitimidad democrática, debilidades del Estado de Derecho, entre otros.

Los desafíos que *grosso modo* plantean investigadores como Arellano (2013), Cejudo (2016) y Aguilar (2006) para transformar la administración burocrática-patrimonialista son: *a)* fortalecer la profesionalización de los servidores públicos a través de un servicio civil meritocrático; *b)* desarrollar mecanismos de inspección, auditoría y transparencia; *c)* implementación de presupuestos participativos; *d)* adoptar un nuevo diseño de *gobernanza* y *e)* consolidar instituciones públicas deliberativas, participativas y autónomas con capacidades técnico-administrativas. A estos retos cabría agregar el mejoramiento sustantivo de la calidad de servicios públicos básicos (agua, drenaje, alumbrado público, parques, jardines, recolección de basura, calles y avenidas y caminos) y de “baja demanda”.

Es menester seguir estudiando el tema de la burocracia en México, nutrir las reflexiones teóricas, revisar sus problemas actuales e históricos y proponer soluciones en aras de incorporarlas en la agenda pública e implementar acciones que reconstruyan su papel en la sociedad orientado en ofrecer a la ciudadanía servicios y bienes públicos de calidad, eficientes y ágiles.

De ahí que se

[...] necesita modificar el “paradigma organizacional presente en el modelo burocrático weberiano”: *a)* por la flexibilidad organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos; *b)* por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos consumidores; *c)* e implantar un modelo contractual y competitivo de acción estatal para aumentar la eficiencia y efectividad de las políticas (Aguilar, 2006, 167-168).

Sin embargo, hay que ser conscientes de que esta transformación burocrática sería gradual e intermitente debido a su carácter multicausal, complejo, variable y dinámico, resultado de su particular construcción socio-histórica.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Luis F. 2010. “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, *Frontera Norte*, vol. 22, núm. 43, 187-213. México: El Colegio de la Frontera Norte.

- Aguilar, Luis F. 2016. *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba. 1970. *La cultura cívica. Estudios sobre la participación democrática de cinco naciones*. España: Euramérica.
- Arellano, David. 2009. "La burocracia mexicana como actor: construyendo las bases para su análisis empírico", *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*, 1-17. Francia: EHESS.
- Arellano, David. 2013. "¿Burocracia profesional, individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano", *Andamios*, vol. 10, núm. 21, 13-37. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Aziz, Alberto. 2003. "La construcción de la democracia electoral", en *Una historia contemporánea de México*, Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, México: Océano.
- Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant. 1995. *Respuesta. Por una antropología reflexiva*, México: Grijalbo.
- Cejudo, Guillermo. 2016. *Democracia y Burocracia*, México: Instituto Nacional Electoral.
- Curzio, Leonardo. 2006. "La transición a la democracia y la construcción de ciudadanía en México", en *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Waldo Ansaldi, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert. 2006. *A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition*, EUA: The University of Chicago.
- Díaz-Llanos y Antonio E. González. 1971. "Política y Sociedad en una época de transición", *Revista Española de la Opinión Pública*, núm. 26, 512-516, Argentina: Paidós.
- Florescano, Enrique y Margarita Menegus. 2000. "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico", en *Historia General de México*, México: El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.
- Foucault, Michel. 1981. "La gubernamentalidad", en *Espacios de poder*, Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría, España: La Piqueta.
- Gil, Francisco. 2014. "Introducción", en *Economía y sociedad*, Max Weber, México: Fondo de Cultura Económica.
- Girola, Lidia. 1985. "Sobre la metodología de Max Weber: explicación y comprensión", en *Max Weber: elementos de Sociología*, Catherine

- Nelson, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Universidad Alas Peruanas.
- Gollás, Manuel. 2003. "La visión sexenal (1970-2000)", en *Una historia contemporánea de México*, Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer. México: Océano.
- González, Pablo. 1986. *El Estado y los partidos políticos en México*, México: Era.
- González, Francisco y Marco Antonio González. 2007. *Del porfirismo al neoliberalismo*, México: Quinto Sol.
- Habermas, Jürgen. 1989. *El discurso filosófico de la modernidad (doce lecciones)*, España: Taurus.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). 2018. *Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2017*, México: IMCO.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2020. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019*, México: INEGI
- Loeza, Soledad. 2017. "Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia", en *Nueva historia general de México*, Erik Velásquez et al., México: El Colegio de México.
- Mendieta y Núñez, Lucio. 1941. "Ensayo sociológico sobre la burocracia mexicana", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 3, núm. 3, 63-111. México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Meyer, Lorenzo. 1991. "El límite neoliberal", *Revista Nexos*, núm. 163. México.
- Oszlak, Oscar. 2006. "Burocracia estatal: política y políticas públicas", *postdata: Revista de Reflexión y Análisis Político*, núm. 11, 11-56, Argentina: Grupo Interuniversitario Postdata.
- Peeters, Rik et al. 2018. *Burocracia de baja confianza: una exploración de los mecanismos y los costos de cargas administrativas en México*, México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Ramírez, Fabián y Anne Zwerg-Villegas. 2012. Metodología de la investigación: más que una receta, *ad-minister*, núm. 20, 91-111, Colombia: Universidad EAFIT.
- Reyna, José. 2003. "El sistema político: cambios y vicisitudes", en *Una historia contemporánea de México*, Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer. México: Océano.

- Ritzer, George. 1993. *Teoría sociológica clásica*, España: McGraw-Hill.
- Sanginés, Mario y Luciano Strazza. 2016. *Profesionalización de la función pública en los estados de México*, México: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Subirats, Joan. 2011. "El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas", en *Políticas públicas. Coletânea*, volumen 2, Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasil: Escuela Nacional de Administración Pública.
- Treviño, José. 1973. "El fenómeno burocrático", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, núm. 4, 132-136, México: Universidad Iberoamericana.
- Weber, Max. 2014. *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Zabludovsky, Gina. 1993. *Patrimonialismo y modernización*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Zamudio, Laura y David Arellano. 2011. "Más allá de las patologías de la burocracia: introduciendo la teoría de las organizaciones al estudio de las OI", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 56, núm. 213, 27-50, México: UNAM-FCPYS.