

# La burocracia partidista en la Cámara de Senadores y la 4T. La construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles

*The partisan bureaucracy in the Senate and the 4T. The construction of the Felipe Angeles International Airport*

*Jaime Espejel Mena*

## RESUMEN

Este análisis considerará la burocracia partidista como un caso especial de las organizaciones públicas. En las democracias se hace necesaria un tipo de organización, en las organizaciones se encuentra una minoría que detenta el monopolio del poder y está burocracia partidista dispone de los recursos para perpetuarse en el mismo. El objetivo del presente documento es explicar que la burocracia partidista de los órganos legislativos determina la actividad propia de los congresos y el desempeño institucional de los órganos legislativos como resultado de su orientación partidista. Concluimos planteando que la burocratización y el tipo de liderazgo burocrático al interior de los partidos políticos retarda o motiva los procesos y consenso político necesarios para consolidar los proyectos y programas de la política y de los gobiernos. Para ello, las instituciones oscilan entre las reglas de un orden constitucional o de los procesos operativos de una burocracia y los acuerdos que predominan en el comportamiento entre las asociaciones informales, el argumento se comprueba a través de la descripción de la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) como referente empírico.

**Palabras clave:** Burocracia; partido político; legislatura; programas; proyectos públicos.

## ABSTRACT

This analysis will consider partisan bureaucracy as a special case of public organizations. In democracies a type of organization is necessary, in the organizations there is a minority that holds a monopoly of power, and this partisan bureaucracy has the resources to perpetuate itself in it. The objective of this document is to explain that the partisan bureaucracy of the legislative bodies determines the activity of the congresses and the institutional performance of the legislative bodies because of their partisan orientation. We conclude by stating that bureaucratization and the type of bureaucratic leadership within political parties' retards or motivates the processes and political consensus necessary to consolidate the projects and programs of politics and governments. For this, the institutions oscillate between the rules of the constitutional order or the operational processes of a bureaucracy and the agreements that predominate in the behavior among informal associations, the argument is verified through the description of the construction of the Felipe International Airport Angeles (AIFA) as an empirical reference.

**Keywords:** Bureaucracy; political party; legislature; programs; public projects.



### INFORMACIÓN:

<http://doi.org/10.46652/rgn.v7i33.951>

ISSN 2477-9083

Vol. 7 No. 33, 2022. e210951

Quito, Ecuador

Enviado: junio 20, 2022

Aceptado: agosto 17, 2022


Publicado: septiembre 02, 2022

Publicación Continua

Sección General | Peer Reviewed



### AUTOR:

 *Jaime Espejel Mena*

Universidad Autónoma del Estado de México

- México

jespejelm@uaemex.mx

### Conflicto de intereses

El autor declara que no existe conflicto de interés posible.

### Financiamiento

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

### Agradecimiento

N/A

### Nota

El presente artículo no se desprende de un trabajo anterior, tesis, proyecto, etc.

ENTIDAD EDITORA



## 1. Introducción

Algunos factores que hacen explícita la apertura de los gobiernos hacia las demandas sociales son las siguientes. En primer lugar, depende de cómo se compongan los altos niveles de la burocracia, qué valores predominen en el seno de la comunidad política, y la pluralidad de la clase política que toma las decisiones. En segundo lugar, del marco normativo para la toma de decisiones, las habilidades y competencias de los responsables de diseñar políticas eficientes, y una correlación entre las demandas de la sociedad civil y el cambio organizacional de la estructura administrativa. Con respecto a este segundo elemento, el cambio organizacional es inducido desde fuera del propio gobierno. Bajo esta lógica, las organizaciones que sobreviven a las presiones del medio ambiente se deben a la calidad y cantidad de sus recursos. En contraparte, las organizaciones cuya autonomía del sistema es relativa, son menos susceptibles a condiciones externas, al igual que a las oportunidades de cambio. En tercer lugar, de la relación entre las autoridades políticas y las estructuras administrativas, máxime porque la relación no siempre es simétrica ya que a veces un mismo agente cumple más roles (Morlino, 1985).

Esto puede también aplicarse a los subsistemas del gobierno. Si son relativamente independientes es posible que se vean menos afectados por influencias externas, lo cual no necesariamente limita su capacidad de cambio. Si la estructura gubernamental en un sentido amplio tiende a ser estática y conservadora, el grado de autonomía de un subsistema puede afectar favorablemente a su capacidad relativa para el cambio (Rustow, 1992).

El grado del cambio externo inducido, también está determinado por la naturaleza del medio ambiente. Diversos esfuerzos se han realizado para clasificar los medios ambientes organizacionales (Mintzberg, 2002), de manera particular resaltamos la importancia de aquellos medios que contienen elementos comunes y que no son mutuamente excluyentes.

Partimos del supuesto de que los problemas de gobernabilidad que enfrenta nuestro gobierno y la fragilidad de la democracia tienen su origen en la llamada crisis de partidos políticos, desde el momento en que dichas organizaciones han dejado de dar respuesta eficiente y procesar las demandas que la sociedad le hace al Estado. Abordamos las ideas desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, donde privilegiamos la relación de las estructuras, instituciones y agencias (Alcántara, 2011). Los cambios institucionales son producto de un cambio en los actores, en la socialización y en la propia cultura; es decir, en los valores de la institución.

El presente documento considera que los problemas de esclerosis que enfrentan los gobiernos y la fragilidad de la democracia tienen su origen en la llamada crisis de gobernabilidad, desde el momento en que las organizaciones públicas dejan de dar respuesta eficiente y procesar las demandas que la sociedad le hace al Estado. Abordamos las ideas desde la perspectiva del institucionalismo, donde privilegiamos la relación de las estructuras, instituciones y procesos.

Los cambios institucionales son producto de un cambio en los actores, en la socialización y en la propia cultura, es decir, en el ambiente, en la cultura y en los valores, respectivamente (Dimaggio y Powell, 1999). Cuando las normas, reglas, productos y valores de las acciones del gobierno no tienen una fuente legal o institucional clara, la legitimidad institucional de éstas queda a expensa de la eficiencia política y administrativa, toda vez que la racionalidad y legitimidad no se fundan en circunstancias instituyentes, sino instituidas e impuestas por las organizaciones cambiantes.

La investigación observa, desde un análisis institucional, que los mecanismos formales que regulan la burocracia partidista y la estructura burocrática que hacen que funcione la administración pública mexicana responden a principios de eficiencia y eficacia propios de la economía global y nacional, de esta manera la administración pública es definida como un instrumento técnico. Queda desprovista de un enfoque teórico que sustente su función política y social. Desde el enfoque del institucionalismo histórico se acepta el argumento de que el conflicto entre camarillas, producido por la escasez de recursos, se centra en la política; pero a la vez, busca indagaciones para distinguir los resultados políticos y las desigualdades que señalan los resultados. Para ellos, las instituciones oscilan entre las reglas de un orden constitucional o de los procesos operativos promedio de una burocracia y los acuerdos que predominan en el comportamiento entre las asociaciones formales.

No se presenta un estudio de caso a manera de tipos ideales, se abordan las peculiaridades de la investigación científica desde un conjunto de evidencias comunes, desde la comparación de las estructuras y procesos del Estado mexicano, que se aplican para asegurar la estabilidad y orientación política, económica y social de los procesos de dominación (Almond y Powell, 1972). A través del enfoque institucional, se reflexiona sobre las variables burocracia partidista y el diseño y ejecución de proyectos y programas en México.

Las variables burocracia partidista y diseño y ejecución de proyectos y programas son provistas de un contexto histórico y social para explicar su encuentro con el poder público y desencuentro con la democracia (Blau & Meyer, 1971). No se hace uso de datos estadísticos como instrumento de análisis, se desprende que en México las formas de dominación dependen de su contexto histórico y regional, a partir de las maneras en que se imponen, negocian o reconcilian los diferentes grupos. Con la presencia de una vasta normatividad formal se supondría que la dominación de la burocracia es racional legal, no obstante, la observación del régimen informal sugiere lo contrario.

El documento concluye planteando que la burocracia partidista e incluso su élite y clase política, son fenómenos que permiten explicar el diseño, la implementación y ejecución de proyectos y programas, cuestión que explica la gobernabilidad de nuestra democracia (Lindau, 1993). La crisis de gobernabilidad se gesta, sobreviene y desarrolla desde el momento en que dichas instituciones no cumplen a cabalidad con su función, y a esto hay que agregar lo desgastado de los ingresos del Estado, el aumento considerable de la corrupción y su corolario, que se expresa en el deterioro general de las mismas instituciones y de los niveles de vida, así como de las expectativas (Alcántara, 2012; 2013). La incertidumbre o consolidación de la democracia, se argumenta a través de la descripción de la construcción del Aeropuerto Felipe Ángeles como referente empírico.

## 2. Metodología

Con la intención de comprobar el supuesto, se recupera el enfoque del institucionalismo histórico, este sugiere que los mecanismos formales que regulan la burocracia partidista y los actores que hacen que funcione el senado de la república mexicana responden a principios de cierta profesionalización y confianza propios de una democracia en transición, de esta manera la administración pública es definida como un instrumento técnico. Queda desprovista de un enfoque autónomo que sustente su función política y social. Desde el enfoque del institucionalismo histórico se acepta el argumento de que el conflicto entre camarillas, producido por la escasez de recursos, se centra en la política; pero a la vez, busca indagaciones para distinguir los resultados políticos y las desigualdades que señalan los propios resultados. Para ellos, las instituciones oscilan entre las reglas de un orden constitucional o de los procesos operativos promedio de una burocracia y los acuerdos que predominan en el comportamiento entre las asociaciones formales. No se presenta un estudio de caso a manera de tipos ideales, se abordan las peculiaridades de la investigación científica desde un conjunto de evidencias comunes, desde la comparación de las estructuras y procesos del Estado mexicano, que se aplican para asegurar la estabilidad y política, económica y social de los procesos de dominación. A través del enfoque institucional, se reflexiona sobre la estructura partidista y la profesionalización del senado de la república en México a través de la revisión de las variables nivel educativo, experiencia legislativa y la validación de programas públicos. Las variables burocracia partidista y proyectos públicos son provistas de un contexto histórico y social para explicar su encuentro con el poder público y desencuentro con la democracia. No se hace uso de datos estadísticos como instrumento de análisis, se desprende que en México las formas de dominación dependen de su contexto histórico y regional, a partir de las maneras en que se imponen, negocian o reconcilian los diferentes grupos. Con la presencia de una vasta normatividad formal se supondría que la dominación de la burocracia es racional legal, no obstante, la observación del régimen informal sugiere lo contrario.

## 3. Desarrollo

### 3.1 Burocracia y administración pública

Max Weber (1864-1920) mostró que, en la medida en que toda relación real de dominación implica un mínimo de voluntad de obedecer, era importante analizar situaciones concretas, singulares y situadas históricamente para comprender estos intereses especiales de obedecer, las acciones individuales adquieren un sentido social y permiten comprender el tipo de dominación, principalmente en términos políticos. Las relaciones de poder, en su opinión, se encuentran dentro de los conflictos, compromisos, arreglos y, en general, relaciones sociales: la dominación y la disciplina no pueden por tanto ser aprehendidas fuera de su ejercicio. Estas interdependencias están situadas históricamente y, por lo tanto, entender el poder requiere estudiar las funciones y relaciones concretas (Weber, 2019).

Para Max Weber las funciones de la burocracia moderna quedan expresadas en tres factores: en un conjunto de reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo donde se establece la distribución de las actividades consideradas deberes oficiales fundamentales para la vida de la organización burocrática; su poder de mando y sus medios coactivos están establecidos de modo fijo, delimitados mediante normas, y el cumplimiento regular y continuo de los deberes es realizado por personas con aptitudes determinadas. La burocracia está caracterizada por un conjunto de normas y reglas de carácter general y abstracto, por una estructura jerárquica y por un conjunto de funcionarios. Estos factores están asociados con la aparición del Estado moderno y con las formas avanzadas del capitalismo.

La burocracia para Max Weber es la mejor forma de organizar el trabajo colectivo debido a que proporciona previsibilidad y eso genera mayor eficiencia. No obstante, para Robert Merton (2002) las consecuencias no deseadas o imprevistas del trabajo de la burocracia la llevan a la ineficiencia y la imperfección. Robert Merton llamó a las consecuencias imprevistas “disfunciones”, es decir, anomalías o imperfecciones en el funcionamiento de la burocracia. Cada disfunción es el resultado de algún desvío o exacerbación de una de las características de los tipos puros de dominación y del modelo burocrático explicado por Weber. Las imperfecciones pueden ser: excesivo apego a las normas, formalismo y excesivos papeleo, rutinas y procesos que se resisten al cambio, despersonalización de las relaciones, jerarquización del proceso de decisión, rutinización y roles inflexibles, énfasis de la jerarquía de la autoridad y estandarización de acuerdos y rutinas que dificultan la atención de clientes y conflictos con el público. Otra crítica que se le hace a la burocracia es que Weber la analizó desde un punto de vista puramente mecánico y no político, preocupándose por mostrar cómo se establecen y se obedecen las leyes. Pero no consideró los aspectos subjetivos e informales de la aceptación de esas leyes y de la legitimación de la autoridad, ni la reacción formal de la organización ante la falta de consentimiento de los subordinados.

Para Fred Riggs (1964), los esfuerzos de los teóricos clásicos de la administración pública se han centrado en la eficiencia y efectividad de los planes y programas políticos. La función del servidor público es cumplir con sus encomiendas con prontitud y sin gastos excesivos, su discrecionalidad es nula, es un instrumento de la organización del Estado. El servidor público presenta un valor neutral, no político, no tiene un valor burocrático específico, no obstante, cumple con las metas del jefe político.

La administración pública, observada desde un enfoque estructural funcionalista, es un sistema dentro de un sistema social más amplio. La sociedad, como el gran sistema, está integrada de estructuras y funciones. Para Fred Riggs (1964), una sociedad puede ser tradicional, fusionada, subdesarrollada o difusa, en esta la diferenciación de las actividades que realiza la administración pública es mínima. En otro extremo encontramos la sociedad desarrollada, difractada o prismática, en esta la administración pública presenta funciones específicas, congruencia, diferenciación y homogeneidad, la administración en las oficinas es altamente especializada. En el punto medio se encuentra la sociedad en transición, en esta las estructuras y funciones se interrumpen, se presenta una mezcla de subdesarrollo y desarrollo.

A las sociedades difusas, prismáticas y difractadas les corresponde una estructura administrativa no especializada, traslapada y especializada. La burocracia, como estructura mantiene una relación directa con la especialización de las funciones.

En una sociedad prismática las funciones económicas, políticas y sociales se cruzan y requieren un tratamiento que permita aislar las propiedades de cada una de ellas. La capacidad de influir de la burocracia en el modelo prismático es mayor que en la sociedad fusionada o en la sociedad difractada. Es decir, la eficiencia de la burocracia camina de forma opuesta al peso del poder, la burocracia en el modelo prismático despilfarra y es poco eficiente.

La necesaria institucionalización de la política, desde diferentes vertientes, reclama de la innovación en algunas facetas de la vida humana, se emplea considerablemente o se constituye como una norma constante de los gobiernos, que se enfrentan con las necesidades de adaptar sus estructuras a nuevas condiciones, demandas y oportunidades. Este asunto adquiere particular importancia por los constantes cambios que se presentan en la sociedad actual y sus efectos sobre las organizaciones burocráticas cuya contingencia conlleva hacia la complejidad. Lo anterior se ha convertido en una categoría significativa para el análisis de las relaciones entre una organización y el mundo externo: la organización del gobierno y de sus instituciones se ven también afectadas por ella (Valencia, 2014).

El cambio y el conflicto se han vuelto algo común en gran parte de las naciones, incluyendo las no occidentales. En el actual periodo de la historia, caracterizado por un constante proceso de burocratización y democratización, el gobierno y sus instituciones constituyen un factor constante y dominante en la sociedad nacional e internacional. Como consecuencia, la participación del gobierno y la estructura burocrática han constituido un factor crucial en el control de esta contingencia y una determinante fundamental de la legitimidad del gobierno. Esta participación también significa que las instituciones deben reajustarse a las condiciones cambiantes, a las demandas y a las oportunidades, que varían drásticamente de un país a otro y que dependen de los sistemas sociales y políticos vigentes y del nivel de desarrollo nacional (Montaño, 2017).

La gobernabilidad como coherencia y flexibilidad política requiere de varios momentos, demanda de una legitimidad institucional y de una eficiencia política y administrativa. El ejercicio de la dominación propia del poder político sujeta a la valoración de los ciudadanos a sus instituciones, a sus integrantes y a sus resultados. La satisfacción o insatisfacción institucional, política y administrativa se puede trasladar a la evaluación de la vida democrática.

En diversas funciones del proceso de conversión, el gobierno desempeña un papel central: sus subsistemas se incluyen en estas funciones en diversos grados. Los insumos internos son aspectos importantes del proceso. Las salidas se realizan a través de procesos de conversión: estas pueden ser las iniciativas de ley sometidas a consideración del Congreso o Parlamento, decisiones ejecutivas, reglas y reglamentos, programas gubernamentales, mecanismos y reglamentos para el control y manejo de fuerzas sociales para el mantenimiento de los servicios de seguridad y orden público (Barzelay, 2000). Para estos casos debe hacerse una distinción entre las salidas formales y las informales. Las primeras incluyen decisiones conocidas, las segundas los efectos que estas decisiones tienen en la realidad. Las salidas de los subsistemas del gobierno son similares a las mencionadas previamente, pero también incluyen proposiciones y servicios a otras partes de la estructura: propuestas del gabinete, decisiones del ejecutivo del Estado o decisiones de los especialistas de los procesos gubernamentales (Easton, 2012).

Se ha planteado que las demandas efectuadas por el medio ambiente bien sean explícitas o implícitas, así como los procedimientos e interacciones con la estructura gubernamental, pueden crear tensiones que den origen a una demanda y a la modificación de las estructuras y los procesos. Esto se aplica también a los subsistemas de la estructura. Las salidas que están dirigidas hacia la reorganización de estructuras y procesos se convierten en respuesta, o en desidia, de diversas partes o unidades de la estructura gubernamental y de los individuos incorporados a la organización.

Dos factores principales, en la relación sistema-medio ambiente, determinan los efectos del medio ambiente en las estructuras y procesos organizacionales del gobierno: el grado de apertura de la estructura gubernamental y el tipo de medio ambiente.

Respecto al primer elemento, éste nos permite observar en qué medida el cambio espontáneo o inducido de estructuras y procesos del gobierno son provocados o influidos por el medio ambiente. Esto es determinante en la medida en que los miembros o grupos inmersos en la estructura gubernamental, busquen y detecten señales del medio ambiente que sean relevantes para la propia estructura del gobierno. Al considerar los aspectos que se abren en las organizaciones e instituciones del gobierno, se devela un tema que ha sido tradicionalmente estimado como una debilidad fundamental de las burocracias políticas, sobre todo por su desinterés hacia las necesidades de la comunidad política. Este tipo de relación entre la sociedad y el gobierno causa importantes inercias para caracterizar cuándo las estructuras del gobierno son cerradas o abiertas (Montaño, 2018).

La burocracia en el ejercicio del propio poder político precisa algo más que hechos, la eficiencia es también resultado de sentimientos y anhelos de los ciudadanos. En suma, es pertinente la necesidad de una estrategia sustantiva de planeación y ejecución de la eficiencia política y administrativa al interior y exterior de la estructura gubernamental. Los cambios y reformas, que promueven las burocracias partidistas, pueden resolver necesidades urgentes y temporales, pero representan respuestas vulnerables a la debilidad fundamental del sistema y desatienden las propiedades de la estructura gubernamental.



### 3.2 Burocracia partidista

De acuerdo con Leonardo Morlino (2009) las acciones que produce el gobierno no son acciones producto de una racionalidad lineal, incremental, total o limitada; por el contrario son el resultado de un proceso de negociación constante entre actores públicos y privados, que intercambian recursos e información con el fin de influir en el resultado político y administrativo de los mismos.

Los sistemas administrativos, los aparatos burocráticos, los gerentes públicos, el servicio civil de carrera o el gobierno son aparatos del Estado que pretenden crear y recrear la legitimación de este. La eficiencia, la legitimación, la legalidad, la funcionalidad o la racionalización administrativa son algunas tendencias que habrán de lograrse con el adecuado actuar del Estado y su predominio en la actividad política. La legitimidad de los cambios en la estructura administrativa del Estado la otorgan los rápidos cambios sociales que se presentan, y no en la legalidad que éstos atiendan.

Las prácticas concretas de la burocracia partidista juegan un papel activo en las relaciones de poder y en la profesionalización de sus elites y afiliados. La concepción de hegemonía de Antonio Gramsci, que no es solo coerción, sino también una forma de gestión cultural e ideológica que surge del poder de las relaciones, luchas sociales, negociaciones, compromiso, cooptación, representaciones y creencias compartidas (Hibou, 2020), también pueden explicar las acciones de los órganos legislativos. Es decir, la burocracia partidista no es un fenómeno natural, está íntimamente ligada al gobierno. La creación de medidas legislativas y procedimientos administrativos se lleva a cabo por el gobierno, estas pueden crear o eliminar los obstáculos para la profesionalización de la política y de la tarea legislativa.

El cambio y la transformación son inseparables de la naturaleza del individuo. Los contextos políticos, sociales, económicos y culturales con los que nació la administración pública clásica en el Estado de Bienestar ya no son los mismos. Hoy en día la eficiencia y eficacia política, como fuente de generación y regeneración del Estado, es pieza clave en la forma de llevar la nueva gestión pública. A pesar de los constantes cambios la administración pública perdura con otros principios y otras formas de operar, pero se mantiene intacta la necesidad de una fuente de legitimación y su proceso de gobernar (Arenilla, 2010).

En un primer momento, fueron relevantes los elementos estructurales de las organizaciones del gobierno, la eficiencia política se basaba en una eficiencia jurídica, la administración pública en buena medida cumplía sus funciones de vinculación y articulación social, a través de la atención de los viejos y nuevos problemas sociales con un mínimo de impuestos y con una política social fuerte. Los cambios en la estructura y en el poder, como producto de las funciones que se le atribuía a la administración pública, fueron legalizados o formalizados. Los procedimientos se establecían con el ánimo de reglamentar y formalizar las estructuras e instrumentos legales, para proteger al ciudadano y a las instituciones de violaciones o abusos de poder (Blanco y Gomà, 2002).



En su momento la eficiencia política del Estado de Bienestar no bastó con circunscribirse a las esferas de acción y comportamiento que recoge explícitamente del marco institucional formal. Buena parte de la administración pública, en efecto, atañe a actividades que con frecuencia escapan a los diversos planteamientos tradicionales de las ciencias administrativas o jurídicas. Se comenzó a suponer que suele haber presente en todo gobierno capacidades y acciones para resolver un sinnúmero de conflictos de interés que surgen dentro del ámbito del sistema político. Las causas de la crisis del viejo Estado de Bienestar adquirieron consenso, a ello contribuyeron las crisis financieras, la crisis del petróleo y los duros programas presupuestarios de la década de los setenta (Arenilla, 2011).

La eficiencia política, en la gestión pública, tiene su fuente de legitimidad en el reconocimiento público, más que al apego formal o al esquema constitucional. El apoyo del ciudadano a un Estado, en buena medida, es resultado de un desempeño eficiente y eficaz, cuando se reduce la desigualdad, la pobreza, se fortalece el Estado democrático y la ciudadanía a través de la prestación de servicios, leyes, acciones y es complementado cuando el público observa que el desempeño de las decisiones es justo, es decir, cuando la gestión pública crea un valor (Barzelay, 2003). La corriente de la nueva gestión pública pone el centro de atención de la eficiencia administrativa en el logro de resultados o en el mejor manejo de los asuntos públicos. La nueva gestión pública, la búsqueda de la calidad, la gobernabilidad o el cumplimiento de códigos de ética alimentan la reflexión sobre las instituciones públicas con la finalidad de que gocen de una mayor legitimidad y aceptación por los ciudadanos.

La base de la gestión pública es la eficiencia de resultados, la legitimidad se concreta con la evaluación de la gestión. Las prioridades ciudadanas determinan las acciones del gobierno, el cumplimiento de estas es medido periódicamente, la competitividad que demuestra el aparato público es necesaria para lograr la satisfacción del ciudadano. El binomio ciudadano-cliente es el que valida las acciones del gobierno. La administración pública es la gestora de las contradicciones que ocurren en su interior. La medición de los resultados y la satisfacción del ciudadano vienen a sustituir a la eficiencia legal-racional (Baena del Alcázar, 2010).

Se entiende por eficiencia política la aptitud, competencia o potencial de un gobierno para fijar directrices que conduzcan a objetivos considerados válidos por una sociedad en un momento determinado. A su vez, la capacidad administrativa, considerada como un caso particular o una derivación lógica de la primera; podría visualizarse como el potencial institucional y operativo que permite instrumentar los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en la constitución política del Estado en cuestión (Peters, 2001).

En buena medida la autoridad de cualquier institución, como tan persuasivamente lo ha argumentado Max Weber, se basa a la postre en la creencia popular de legitimidad. Por ello los desafíos considerables y persistentes a la legitimidad de las instituciones gubernamentales deben verse con preocupación, pues amenazan con menoscabar la capacidad del gobierno. En este sentido, la legitimación de un Estado democrático se sustenta en su constitución y el proceso político por el cual se renueva el poder político y su clase gobernante.

La calidad distintiva del Estado moderno consiste en que depende del proceso administrativo como instrumento principal para forjar la política nacional. No obstante, se pueden presentar las condiciones que creen y expliquen la instauración de dependencias u organizaciones para compensar las deficiencias institucionales en la formulación y administración de la propia política nacional. El que el proceso de gestión adquiera cierta autonomía, genera el riesgo de despersonalizar la responsabilidad política que adquieren los gobernantes, después de un proceso político democrático.

Instituciones, sistemas y estructuras desenvuelven su trayectoria en el ámbito de los poderes del Estado y de los ámbitos de gobierno. Esos son elementos que pueden definirse como la estructura del poder formal. A su vez, sobre esas jurisdicciones gravitan los partidos políticos y los grupos de interés que definen a la sociedad pluralista. Estos elementos forman la capa del poder informal que condiciona la provisión de insumos y la obtención de productos públicos. Instituciones, sistemas y estructuras aparecen entonces gobernados por superestructuras de poder piramidal, en ocasiones formal y preciso y en otras informales y difuso. Los agentes inteligentes de la organización administran a las células o subunidades de la propia organización; sobre su toma de decisiones gravitan, con mayor o menor notoriedad, las directrices de los secretarios, ministros o de los directores de los sistemas; en las subunidades pesan las orientaciones de los partidos a que pertenecen, la presión de los grupos y la opinión pública, las organizaciones religiosas o los militares.

La separación de poderes sigue abierta a controversia teórica como secuela de las prácticas constitucionales. En un primer momento representó un equilibrio entre la eficiencia política y la eficiencia administrativa: la acción pública quedaba sujeta, en última instancia, a la aprobación, interpelación o censura de los representantes del pueblo. Sin embargo, desde la aparición de los partidos políticos, el equilibrio quedó amenazado. En los regímenes presidenciales, el presidente trata de crear una imagen de independencia respecto de su fila partidista, aunque eso en ocasiones no resulta factible políticamente. Por su parte, los ministros y los legisladores no desdeñan esa línea que los mantiene entrelazados a su partido al tomar decisiones.

En tales circunstancias, no tiene sentido hablar del poder a través del consenso frente al poder a través de la administración; administra el partido político o la coalición en el poder y censura al que quedó en la oposición. Si el mismo partido del Ejecutivo domina el Congreso, éste no controla a aquél; si el partido político que integró al Ejecutivo es minoría en el Congreso, éste puede impedirle realizar una gestión con holgura. Esto es la historia cotidiana de la llamada división de poderes, en los países contemporáneos gobernados constitucionalmente. El hecho de que estos países sean los menos estudiados en la literatura de la ciencia política no oculta la realidad de que sean los más numerosos en escala mundial (Linz, 1996).

El proceso político está involucrado con el proceso administrativo. Resulta difícil concebir, aun en sistemas sociopolíticos con marcada diferenciación estructural, la total separación de funciones que implicaría la existencia de una administración pública estrictamente instrumental. Todo comportamiento administrativo lleva implícitas algunas derivaciones políticas y no se puede ignorar el hecho de que los grupos de presión que buscan el poder actúan con gran proximidad a los niveles decisorios de la administración pública. Más aun, puede afirmarse que las luchas que se liberan en el interior de la administración pública han pasado a constituir una forma principal de acción política (O' Donell, 2009).

En las naciones de Occidente aún perdura la tesis de que la administración del Estado es moderna al estar organizada por el modelo racional-legal de Max Weber (2019). El detalle de esta apreciación es la correlación de una administración pública moderna con una sociedad industrializada y políticamente pluralista. Sin embargo, la rápida transformación económica encaminada a la industrialización no exige como condicionante el ajuste de las estructuras administrativas a las normas derivadas del modelo neoweberiano. En lo político Samuel Huntington (2016) arguye que un sistema autocrático tiene mayores posibilidades de promover transformaciones económicas profundas a corto plazo que otro basado en la competencia política.

Una práctica constante en países en proceso de cambio político es la tendencia de las élites políticas a centralizar el proceso administrativo, utilizando a la administración como un instrumento para ejercer control sobre los gobiernos locales. En efecto, los regímenes contemporáneos, -con inestabilidad en sus procesos políticos, así como inestables en su economía han tenido que promover transformaciones socioeconómicas a través del control férreo del proceso administrativo, es decir, dirigir la eficiencia decisional y su valor público (Huntington, 2016). En general, para las estructuras de un gobierno en transición el valor de la centralización del proceso político y administrativo siempre es mayor que la autonomía y búsqueda de consolidación de la eficiencia de estos (Nolte, 1991).

Es clásica la tesis que considera a la función pública como una fuente de voluntad política, tanto del representante como del administrador. El argumento de semejante aseveración radica en la condición múltiple del individuo frente a la política y a la administración pública, esto es, como integrante de la fuente de eficiencia política o como parte de la eficiencia administrativa. *Vervigratia* al realizar las tareas burocráticas cumple parte de un proceso administrativo y cuando ejerce un derecho o cumple una obligación de naturaleza política coincide o discrepa del grupo en el poder, al cual sirve.

En última instancia las instituciones formales aparecen como el instrumento asequible con el que los Estados modernos legitiman democráticamente su cotidiano quehacer social. La legitimidad institucional es condición indispensable de la eficacia institucional al dotar a éstas de una capacidad inherente de imponer obediencia y respeto. La legitimidad permite a una institución alcanzar sus metas sin la necesidad regular, de amenazar con el empleo de la fuerza y de crear episodios renovados de resentimiento público.

### 3.3 El Senado en México y la LXV Legislatura

La legitimidad institucional de un Estado se logra principalmente a través de la forma de gobierno representativo, adoptado por las democracias contemporáneas, especialmente aquel que nace de un cambio violento o de una transición política- consolida su legitimación sociohistórica en la medida que va traduciendo en realidades los objetivos que recoge en su plataforma ideológica, y éstos se establecen como medios para resolver las demandas populares que le dieron origen y (Cabezas, 2012). Este conjunto de objetivos implica a su vez la designación de instrumentos de acción o agentes que promuevan el cambio o el orden político, económico, social y administrativo, que deben orientarse a la traducción operativa de las metas que constituye el proyecto de nación; que generalmente es recogido por la constitución o instituciones formales de cada país (Alcántara y Cabezas, 2013).

En el caso de México, la Cámara de Senadores está conformada por 128 integrantes, está se elige a través de tres principios de elección: 64 senadores electos de manera directa; 2 por cada una de las 32 entidades federativas que integran el país; 32 senadores asignados a la primera minoría, es decir el segundo lugar de la elección, esto es uno por cada entidad federativa y 32 senadores que son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de una lista nacional, de acuerdo al porcentaje de votación obtenida en el país. La Cámara de senadores en la LXV legislatura, está integrada por 60 representantes del Partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA); 21 del Partido Acción Nacional (PAN); 13 del Partido Revolucionario Institucional (PRI); 11 de Movimiento Ciudadano (MC); 5 del Partido del Trabajo (PT); 6 del Partido Verde Ecologista de México, 4 del Partido Encuentro Social (PES) y 3 del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En la fichas curriculares que se presenta en el portal del Senado de la República se manifiesta que de los 60 senadores del grupo parlamentario de MORENA 32 carecen de algún tipo de experiencia legislativa, de los 21 Senadores del PAN 8 se manifiestan sin experiencia, los 13 Senadores del PRI presentan algún tipo de experiencia, los 11 representantes de Movimiento Ciudadano no tienen experiencia legislativa, de los 5 Senadores del PT, 6 del PVEM, 4 del PES y 3 del PRD, se manifiestan 2, 4, 3 y 1 Senadores sin experiencia respectivamente (Véase cuadro No. 1).

Cuadro 1. Integración de la LXV Cámara de Senadores

Partido Político	Número de Senadores	Sin experiencia legislativa
MORENA	60	32
PAN	21	8
PRI	13	0
Movimiento Ciudadano	11	3
PT	5	2
PVEM	6	4
PES	4	3
PRD	3	1
Sin grupo parlamentario	5	2

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Senadores (2022).

La profesionalización de la Cámara de Senadores se explica en el presente documento, a través del grado de escolaridad y trayectoria o experiencia legislativa. En el total de senadores encontramos 18 doctores, 26 maestros y 59 licenciados, de los 128 senadores solo 103 cuentan con alguna habilitación académica. Es decir, la medición de la profesionalización (Patrón y Camacho, 2018) depende de los niveles en la que se mide la misma, la profesionalización legislativa puede ser considerada una variable continua o discontinua.

Los estudios de doctorado con la mayor recurrencia son: Derecho, ciencia política, economía y educación. Dentro de las Maestrías con la mayor frecuencia se encuentran: Administración pública, administración de empresas, derecho y educación. Las licenciaturas con mayor presencia están entre: Derecho, contaduría, economía y computación. Los estudios que presentan condiciones únicas son el Doctorado en ciencias de lo fiscal, la Maestría en programación neurolingüística y la Licenciatura en teatro. Si bien la escolaridad o profesión no es requisito para participar en el cargo, tampoco podemos negar que el entrenamiento formal, la generación de habilidades y capacidades es mayor cuando la especialización en un área del conocimiento es mayor (Patrón y Camacho, 2018), en el caso mexicano el partido político MORENA saca ventaja de la formación académica de sus candidatos. La formación académica adquiere un sentido significativo cuando observamos la integración de las Comisiones parlamentarias con mayor frecuencia, dentro de estas destacan: Derechos humanos, agricultura, ganadería, pesca y desarrollo rural, comunicaciones y transportes y hacienda y crédito público. La tarea legislativa está orientada a la discusión de los derechos humanos, los recursos naturales, las comunicaciones y transportes y marginalmente a la hacienda.

El aprendizaje del trabajo parlamentario a través de la experiencia legislativa no es menos indicativo, 28 de los 60 senadores de MORENA desempeñaron con anterioridad algún cargo de representación popular, ya sea como Diputados locales o federales, como Senadores o Gobernadores o Presidentes municipales. Del PAN 13, del PRI 13, 8 de Movimiento Ciudadano y del PT 3, del PVEM 2, 1 del PES y del PRD 2 (Véase cuadro No. 2).

Cuadro 2. Burocracia partidista

Partido Político	Senador	Nivel educativo	Experiencia (Senador, Diputado, Gobernador o Presidente municipal)	Genero
MORENA	60	Licenciatura: 24 Maestría: 12 Doctorado:12	28	30 M 30 H
PAN	21	Licenciatura: 14 Maestría: 7 Doctorado: 2	13	13 M 8 H
PRI	13	Licenciatura: 5 Maestría: 2 Doctorado: 3	13	6 M 7 H
Movimiento ciudadano	11	Licenciatura: 4 Maestría: 3 Doctorado:1	8	4 M 7 H
PT	5	Licenciatura: 3 Maestría: 2 Doctorado: 0	3	3 M 2 H
PVEM	6	Licenciatura: 5 Maestría: 0 Doctorado: 0	2	3 M 3 H
PES	4	Licenciatura: 4 Maestría: 0 Doctorado: 0	1	4 M 0 H
PRD	3	Licenciatura: 2 Maestría: 1 Doctorado: 1	2	0 M 3 H

Fuente: Elaboración propia con datos del Senado de la república (2022)

La burocracia partidista y la profesionalización de la política y del trabajo legislativo mantienen una relación causal, la candidatura a una senaduría está determinada por la estructura burocrática del partido y solo de manera marginal por la trayectoria académica y la experiencia en el trabajo legislativo. La calidad de la política al no fundarse en una profesionalización queda a expensas de la valoración del actuar de los partidos políticos. Es decir, la confianza en el trabajo de los Senadores sigue siendo la fuente del valor instituido y no instituyente de una institución (Lefort, 1990). La Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado está presidida por el político mexiquense Higinio Martínez Miranda del Partido MORENA, ocho de los diez y ocho integrantes son del mismo partido político

### 3.4 La construcción del Aeropuerto Felipe Ángeles

El encuentro entre lo estable y continuo que caracteriza a la modernidad, y lo discontinuo y complejo que enmarca la posmodernidad, han confrontado a su realidad histórica emblemática, en el Estado mexicano (Cárdenas, 2020). El encuentro entre el orden y el caos es contradictorio para el Estado, no existe un orden ni un desorden perfectos, el producto de la unión entre dos o más componentes es la complejidad que enfrenta el Estado. Ante estos acontecimientos es pertinente seguir preguntándonos ¿Cómo hacer frente a los constantes cambios que se presentan en las fuentes de legitimación política y administrativa del gobierno hoy en día? (Puga, 2021).

Al respecto Charles Tilly (2010, p. 20), plantea que “la calidad de la política pública en un régimen u otro depende significativamente de las relaciones entre las redes de confianza básica de la gente y las estrategias de gobierno de los gobernantes”. La confianza -al igual que las redes de confianza- es consustancial a la legitimidad de las acciones del gobierno o de las políticas. Así, las políticas públicas son producto del consenso entre gobernantes, agentes gubernamentales, gobiernos, actores políticos y el régimen.

A las políticas siempre subyace una pretensión de eficacia para la solución de problemas. No obstante, para que las políticas generen confianza en la esfera pública resulta ineluctable que sean conocidos los gobernantes o las autoridades elegidas; es indispensable que los agentes gubernamentales y actores políticos hablen en nombre del gobierno; y es crucial un papel protagónico de las entidades no gubernamentales. En este sentido, para crear una red de confianza en los resultados del quehacer del Estado la condición es que todos los agentes involucrados en las políticas trabajen de forma colaborativa.

El propio Tilly (2010), siguiendo a Adam Smith, sugiere que las redes de confianza en “países comerciales” funcionan por el parentesco, no obstante, las redes basadas sólo en el parentesco a medida que la civilización avanza, éstas se debilitan y dan paso a relaciones más complejas, como lo pueden ser las asociaciones políticamente activas o la incorporación y carrera de los miembros de la red en la administración pública. Los participantes en estas redes obtienen beneficios personales y protección contra posibles eventualidades, ayudas que no podrán adquirir en otra parte. Los supuestos de la elección racional, de la teoría de juegos o del neo institucionalismo económico, están presentes en los análisis de Charles Tilly, ya que las redes, por un lado, son el resultado de cálculos individuales sobre los costos y beneficios, de las relaciones entre agentes y principales o de la disminución de los costos de transacción.

La revisión de las redes de confianza que Tilly propone van más allá: permite distinguir entre las acciones gubernamentales acciones de los agentes gubernamentales y las *acciones sociales* acciones de los actores políticos. Las primeras son acciones del gobierno hacia la sociedad, mientras que las segundas van de la sociedad hacia el gobierno. Ambas acciones, por separado causan sospecha o ausencia de confianza. Las redes de confianza de la sociedad, al polarizarse, solo expresan y amalgaman ciertos vínculos, le causan sospecha al resto de la sociedad, y pueden llegar a conformar una acción colectiva que conforme un movimiento social.

Las conexiones entre la política pública y las redes de confianza varían. En un extremo las redes de confianza operan dentro del gobierno porque son unidades regulares que el propio aparato gubernamental conduce y determina. Por otro lado, las redes de confianza operan fuera del gobierno, fuera de la vista de éste, sin controles de vigilancia. Estas redes cambian de posición para acercarse o alejarse de la política pública, cuando la red de confianza vive bajo la protección de un intermediario, relativamente autónomo, esta puede alejarse de la sintonía del gobierno, por el contrario cuando la red de confianza se conecta con el gobierno, puede ayudar a satisfacer las demandas que se realizan a las autoridades políticas.



Charles Tilly (2010, p. 52), sugiere la revisión de las redes de confianza, desde una forma de estructuralismo combinado, es decir, las estructuras no sólo se entienden y reproducen así mismas, son también producto de las interacciones de intercambio entre los individuos su “...enfoque invierte la dirección causal, tratando las actitudes no como causa, sino como efectos de la interacción social”. Un claro ejemplo de ello es que la confianza puede incidir en la democratización, así como la desconfianza en la desdemocratización. Los regímenes políticos y las redes de confianza enfrentan problemas comunes, afrontan dificultades organizativas en su funcionamiento interno, que se reflejan en su conservación y en la relación de uno y otro. Ambos dependen de estructuras, que los provean de nuevos recursos para su continuidad, que produzcan y reproduzcan sus principales actividades.

De acuerdo con la estructura de las organizaciones, éstas pueden funcionar por lo menos bajo tres esquemas: 1) de forma autoritaria, 2) de manera cooperativa y 3) a través de redes de confianza. Para Tilly en las redes de confianza, se valora de forma diferente el riesgo a largo plazo y se recuperan las condiciones de los seres humanos, es decir, las redes de confianza almacenan, producen y capitalizan las experiencias de la red. La participación individual o grupal en la construcción de infraestructura de la red contribuye a la creación y recreación del capital social. Por el contrario, cuando la política pública incentiva la desconfianza o cuando los procesos sociales determinan las relaciones humanas y se privilegien las fechorías, el capital social será nulo.

La larga historia que hemos investigado sugiere que, en la medida en que subsistan Estados de alta capacidad que recurran especialmente al capital y al compromiso como incentivos para la participación, también subsistirá la integración contingente de las redes de confianza a la política pública. (2010, p. 255)

La política pública contingente, no legítima a las acciones del gobierno, no genera capital social, no restablece la relación entre confianza-legitimidad-gobierno, no propicia redes de confianza, no genera instituciones, no crea valor instituyente.

En opinión de Clauue Lefort (1990), la eficiencia política y administrativa no pueden ser reducidas a instituciones legales o mecanismos que legitimen la toma de decisiones por la mayoría o por la minoría en el gobierno. La idea y el contexto democrático de la legitimidad presuponen y se legitiman frente a palabras como respeto a la individualidad, representación, instituciones, partidos políticos, participación, derechos humanos, tolerancia o soberanía. La idea sugiere el supuesto de que las instituciones democráticas, transparentes, legítimas u homogéneas subordinan al individuo a la cohesión social. La búsqueda de una legitimidad política y administrativa, a través de la defensa de la soberanía nacional, para mantener una armonía social, una defensa de los derechos y libertades individuales queda inconclusa si ésta no es equivalente con el interés común, es decir, con la libertad política. Para Lefort (2007), la esencia de lo político se revela en la libertad individual y la libertad política, por el individuo y el ciudadano, por los valores civiles y cívicos. La integralidad del argumento es el fundamento último de la legitimidad en una democracia moderna.

Cuando las acciones humanas, se constituyen por experiencias basadas en la libertad individual y la libertad política se inicia una nueva aventura, una nueva forma de sentir y conocer, las certezas se matizan, el saber es puesto en tela de juicio. Se cuestiona la institucionalidad de la sociedad por una ley, por un poder o en un Estado. Surge una nueva idea, una nueva experiencia, nuevos principios que trascienden las costumbres, las tradiciones, la heterogeneidad que acompañan a la dominación del individuo por la ley, por la sociedad, por el Estado, por todas las organizaciones que imponen un valor instituido. La legitimación en una democracia moderna se constituye como un proceso sin principio ni fin, la indeterminación de la legitimidad se aleja de cualquier hecho empírico, de cualquier cuantificación de la satisfacción de demandas o del porcentaje del cumplimiento de ciertas obligaciones.

La determinación de la sociedad, la sociedad con historia, la sociedad con referentes únicos, la determinación de los hechos empíricos reduce a la democracia a un totalitarismo. La indeterminación del poder exalta a la libertad individual y la libertad política, preserva el cuestionamiento a toda explicación única de la legitimación: en la democracia moderna la legitimación nace en cada acto, no puede ser reducida a hechos políticos, administrativos, económicos, culturales, sociales, o de otro tipo. Para Claude Lefort (2007), la legitimación es una mutación de orden simbólico, un espacio que nadie puede ocupar una sola vez o para siempre. La legitimación, es una circunstancia que es inaugurada con la democracia moderna, a principios del siglo XIX, la democracia más que una forma de gobierno es una forma de sociedad. Según Lefort, el gran reto de la sociedad democrática es la disolución de las certezas, el derrumbe de los indicadores que determinan al hombre con buena o mala conducta. La democracia conduce al individuo, lo alienta, lo somete al desafío de crear sus propios fundamentos que reconocen su propia institución: en este caso la democracia. Los fundamentos de la democracia presentan rasgos fundacionales que la hacen indeterminable, la incertidumbre es inherente a toda forma de sociedad democrática. La democracia y su legitimación tienen un orden simbólico, un orden político, que se hace y rehace por los individuos.

Ninguna verdad, ninguna justificación es inmutable, toda vez que el origen del poder habrá que pensarse, porque ya no pertenece a alguien. El poder pertenece a la sociedad democrática, el poder es potencialmente de todos y no puede ser personificado por algún sujeto o grupo (Maestre, 1994). El poder es un lugar vacío, es inoculable por una sola persona, es un lugar simbólico que solo ocupa y controla el sufragio. En lo paradójico del argumento, en la indeterminación última, en la disolución de las certezas, radica el fundamento del poder. Por el contrario, cuando el poder toma cuerpo, cuando la búsqueda de la verdad es sustituida por la verdad, cuando el pueblo es sustituido por el profeta, cuando el poder se constituye en algo particular al servicio de unos cuantos, la democracia se asume como totalitarismo.

La rendición de cuentas, la transparencia, la legitimidad, la legalidad, habrá que repensarlas en su valor cívico, en su carácter y naturaleza fundacional de la constitución de los derechos políticos como derechos del hombre, es decir, no como acciones o políticas del gobierno, más aún como inherentes a la forma de sociedad, como partes de una cuestión social. En una sociedad democrática, los derechos humanos aparecen ligados a una concepción integral de la sociedad, no son sólo derechos individuales, derechos naturales, derechos sociales, derechos del ciudadano, derechos constitucionales o garantías individuales, se trata de derechos que expresan la dignidad del hombre, de derechos políticos, que, al ponerse en cuestionamiento, se cuestiona la forma de sociedad.

El argumento de Claude Lefort (2004), rechaza la idea de que los derechos humanos sean reducidos a derechos individuales, ya que la naturaleza del individuo es constitutiva a la forma de sociedad, los derechos del hombre definen y valoran al tipo de régimen.

El significado político de los derechos del hombre es lo que diferencia a un régimen totalitario de uno democrático ya que la naturaleza política de las sociedades democráticas, le confieren la responsabilidad generadora de la democracia a los derechos del hombre. Los derechos del hombre son generadores de la democracia, porque en ellos se amalgama la materialización jurídica, que regula el comportamiento de los individuos y el afecto, la adhesión que se provoca entre los hombres. La relación entre la institucionalización del derecho y las conciencias de los hombres es una relación problemática y por demás compleja, es una relación que adquiere la forma de régimen político.

La clasificación de la profesionalización de la política y los políticos profesionales se ponen de manifiesto en los procesos de democratización o desafección a la democracia (Morlino, 2009). La evaluación de la política y el actuar de sus actores es un proceso inherente de la institucionalización de la eficiencia y la confianza. La burocracia partidista entendida como la difusión de prácticas burocráticas procedentes del tipo de organización e intereses propios del partido político condicionan las formas de educación de sus simpatizantes y la profesionalización de sus políticos. La burocracia partidista es difusa y fragmentaria, no es un dispositivo administrativo, una institución o una estructura organizativa, es una forma social de poder, un movimiento social que instituye su poder en la sociedad (Hibou, 2020). Contrariamente su desarrollo y funcionamiento depende de actores que, conscientemente o no, realizan procesos comprometidos o manipulados con una racionalidad técnica. La comunicación de lo político es instituida y camina entre la libertad y la dominación de la sociedad.

Desde la óptica de los neoinstitucionalistas históricos el propósito de su enfoque es especificar la relación entre la institución y la acción. Por ello, se explican que las instituciones son resistentes al rediseño institucional, ya que estructuran las propias elecciones sobre la reforma que el individuo pretenda promover.

Una segunda característica del análisis en el institucionalismo histórico se refiere al papel preponderante concedido al poder y a sus relaciones; de ahí que todos los estudios neoinstitucionalistas tienen un tratamiento central sobre ese tema, sobre todo, en la manera en que las instituciones distribuyen el poder entre los grupos sociales. Por ello, en vez de considerar escenarios predeterminados para reclutar a los individuos, los institucionalistas históricos son proclives a suponer que hay un mundo en el cual las organizaciones dan incentivos a los grupos para su acceso al proceso de toma de decisiones (Powell y Dimaggio, 1991).

Esta corriente, por otro lado, está relacionada con una perspectiva del desarrollo histórico a partir del concepto de casualidad social, en el sentido de que deja de lado el principio en que las fuerzas operativas generan resultados similares en las fuentes organizacionales. En cambio, favorecen la perspectiva de que el efecto de esas fuerzas será medido por los signos contextuales de una situación específica, naturalmente institucional. Por ello, las organizaciones son tomadas como elementos relativamente persistentes del panorama histórico y como uno de los factores centrales que llevan al desarrollo histórico mediante un conjunto de rutas incrementales, en periodos de continuidad, pero puntualizados por coyunturas críticas cuando un cambio institucional se realiza. Los institucionalistas históricos otorgan una importante atención al papel de las instituciones en la vida política, pocas veces insisten en que las organizaciones son la única fuerza causal en la política. Pretenden centrar a las organizaciones en una cadena causal que incorpora un papel relativo a otros factores, especialmente en términos de desarrollo político y de difusión de ideas. Como eje central, estos institucionalistas dan por sentado que el mundo es más complejo que el mundo de preferencias e instituciones, a menudo postulado por los institucionalistas de la elección racional. Desde esta perspectiva, difícilmente la profesionalización legislativa dependerá de los políticos y estará sujeta a las relaciones políticas y de poder de la propia estructura formada a lo largo de la historia (March y Olsen, 1997).

Hasta el momento, el documento puede observar una relación causal entre la formación profesional de los políticos y la rotación entre diferentes cargos de elección popular, las redes de confianza son necesarias para la construcción, validación y legitimación de los programas públicos, son fundamentales para el discurso de la política pública. Los programas y decisiones públicas reclaman de un diseño, este diseño deja de ser institucional cuando pasa a manos de la estructura burocrática, es decir, la administración regularmente se aleja de la política.

La construcción del AIFA puede tener rasgos de la relación entre las políticas públicas y las redes de confianza (Tilly, 2010), la eficiencia política y administrativa en la toma de decisiones y su apego a las instituciones legales o mecanismos formales (Lefort, 1990) y la manera en que las instituciones distribuyen el poder entre los grupos (Powell y Dimaggio, 1991; March y Olsen, 1997). De manera formal la construcción está sustentada en la coordinación entre ámbitos de gobierno a través de la planeación metropolitana, la base jurídica es la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), donde se plantea que la elaboración de los Programas Territoriales Operativos son competencia de la SEDATU, quien de acuerdo con el artículo 8 de dicha ley, la facultad para participar, en coordinación con las entidades

federativas y los municipios en la planeación y promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos, la coordinación entre los ámbitos de gobierno de observa a través de una estructura burocrática diferenciada. El AIFA estará construido en un total de 3,741 hectáreas, la Base Área de Santa Lucía solo cuenta con 2,331.45, a estas últimas se descuentan 117.41 es decir el 22% para la construcción de una unidad habitacional militar, a las 2,214 que sobran hacen falta 1,527 hectáreas (SEDATU, 2020).

En los 2, 471 municipios del país se encuentran 1,012.348 funcionarios públicos, mientras que en el gobierno federal laboran 1,606.800. El presupuesto en el año 2020, para los municipios fue de 536, 318, 233, 182 pesos. El Estado de México fue la entidad federativa con mayor presupuesto ejercido por los municipios con un total de 75,298.5 pesos (Véase cuadro No. 3).

Cuadro 3. Burocracia en México

Administración pública	Servidores públicos	Hombres	Mujeres
Federal	1,606.800	51.8%	48.2%
Estatad	2,233.749	53.2%	46.8%
Municipal	1,012.348	55.5%	44.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2021a)

Con este objetivo, el 24 de mayo de 2019, se suscribió el Convenio de Coordinación para Impulsar la Planeación Urbana y el Ordenamiento Territorial en la Zona Norte del Valle de México (con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía) [PTO-ZNVM], por medio del cual se sumaron los esfuerzos del Gobierno Federal encabezado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Gobierno del Estado de México, el Gobierno del Estado de Hidalgo, así como los Ayuntamientos de Jaltenco, Nextlalpan, Tecámac, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán y Zumpango en el Estado de México y de Tizayuca en el Estado de Hidalgo, que en su conjunto son considerados como la Zona Norte del Valle de México; con el fin de cumplir las facultades concurrentes de cada uno en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y metropolitano. La institucionalidad de las reglas formales e informales se observa en los procesos operativos de una burocracia y los acuerdos que predominan en el comportamiento entre las asociaciones informales, el argumento se comprueba a través de la descripción de la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) como referente empírico. El cuadro No. 4 representa las diferentes dependencias de los ámbitos de gobierno y la estructura burocrática que interviene en la construcción del AIFA, resaltan los 46,597,2 funcionarios de la SEDATU del ámbito federal con los 632 funcionarios de las Direcciones de Desarrollo Urbano y Obra pública de los siete municipios del Estado de México.

Cuadro 4. Burocracia por entidad federativa

Ámbito de gobierno	Dependencia	Titulares en las instituciones de la administración pública	Personal en instituciones de las administraciones públicas 2019	Personal en instituciones de las administraciones públicas por función 2019
<b>Administración pública federal</b>	SEDATU	9	1,606,800	46,597,2
<b>CDMX</b>	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	1	244,912	976
<b>Estado de México</b>	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra	1	299,971	470
<b>Estado de Hidalgo</b>	Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial	1	88,172	431
<b>Alcaldías</b>	Dirección Ejecutiva de Planeación y Desarrollo Urbano	16	1,018,926	1,070
<b>Municipios</b>	Dirección de Desarrollo Urbano y Obra pública	60	1,012,348	632 en el Estado de México 984 en el Estado de Hidalgo

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2021b)

En la cámara de diputados la comisión de desarrollo metropolitano, urbano, ordenamiento territorial y movilidad integrada por 33 diputados, 16 del Partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), 4 del Partido Acción Nacional (PAN), 4 del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 2 del Partido del Trabajo (PT), 2 del Partido Movimiento Ciudadano (MC), 3 del Partido Encuentro Social (PES), 1 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y 1 Sin Partido (SP).

El Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México está integrado por el: Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Subsecretario de Ordenamiento Territorial de la SEDATU, Director General de Coordinación Metropolitana de la SEDATU, Director de Vinculación de la SEDATU; por la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, por la Secretaria de Gobierno, Subsecretario de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental, Secretario de Movilidad, Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaria de Medio Ambiente, Gerente General de Coordinación Institucional de Operación y Servicios, Secretario de Seguridad Ciudadana, Secretario de Desarrollo Económico, Secretaria de Salud, Secretaria de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, Fiscal de Análisis y Opinión en representación de la Procuradora General de Justicia de la Ciudad de México; por el Gobernador Constitucional del Estado de México, el Secretario General de Gobierno, Secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano, Subsecretario de Desarrollo Metropolitano, Secretaria de Seguridad, Secretario de Salud, Secretario de Desarrollo Económico, Secretario de Movilidad, Secretario de Medio Ambiente, Secretario de Justicia y Derechos Humanos, Vocal Ejecutivo de la Comisión del Agua del Estado de México, Coordinador General de Protección Civil, Fiscal General de Justicia del Estado de México; por el Gobernador

Constitucional del Estado de Hidalgo, Titular de la Unidad de Planeación y Prospectiva, Coordinadora General de Planeación para el Desarrollo Regional y Metropolitano, Secretario de Movilidad y Transporte, Subsecretario de Ordenamiento Territorial, Subsecretaria de Política Ambiental, Secretario de Seguridad Pública, Secretario de Desarrollo Económico, Secretario de Salud, Director General de Protección Civil y el Procurador General de Justicia del Estado de Hidalgo. El documento que orienta la participación formal de las diferentes dependencias es el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México. Con énfasis en el proyecto aeroportuario de Santa Lucía (PTO-ZNVM) (SEDATU, 2020), este integra diez proyectos prioritarios para cumplir la construcción del AIFA. Solo el proyecto y programa del subsistema ambiental; el proyecto y programa del subsistema urbano-regional: equipamientos, y el proyecto y programa del subsistema vial y de movilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte reportan un presupuesto (Véase cuadro No. 5).

Cuadro 5. Relaciones intergubernamentales en el AIFA

Proyecto	Participantes	Presupuesto
Proyectos y programas del subsistema del subsistema sociodemográfico y cultural	Gobiernos Estatales: México, Hidalgo Gobiernos Municipales: Tizayuca, Jaltenco, Nextlalpan, Tecámac, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Zumpango	-
Proyectos y programas del subsistema económico	Gobiernos Estatales: México, Hidalgo Gobiernos Municipales: Tizayuca, Jaltenco, Nextlalpan, Tecámac, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Zumpango	-
Proyectos y programas del subsistema ambiental	Gobiernos Estatales: México, Hidalgo CONAGUA CAASIM y CAEM	\$2,734,737,500
Proyectos y programas del Subsistema Urbano-Regional: Equipamientos	Gobierno del Estado de México. Gobiernos Municipales. SEP / SEDATU-PMU	\$4,292,103,539
Proyectos y programas del Subsistema Urbano-Regional: Vivienda	INFONAVIT FOVISSTE Gobiernos Estatales Sector privado	-
Proyectos y programas del Subsistema Urbano-Regional: Suelo	INSUS, SEDATU, RAN	-
Proyectos y programas del Subsistema Vial y de Movilidad	CAF, SCT, BANOBRAS, SITRAMYTEM, CAF, SCT, Municipios	-
Proyectos y programas del Subsistema Vial y de Movilidad: Vialidades	SAASCAEM, SCT, SEDENA, Municipios, SITRAMYTEM	-
Proyectos y programas del Subsistema Vial y de Movilidad: SCT	SEDENA, BANOBRAS, SAASCAEM, SEDATU, SCT, Estados y municipios involucrados	\$1,306,134,016
Proyectos y programas del Subsistema Vial y de Movilidad: Cruces conflictivos	SEDENA. BANOBRAS, SEDATU SEDENA, SCT, Estado de México municipios involucrados	-

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEDATU (2020).

De manera particular el PTO-ZNVM establece cinco objetivos generales: 1) generar una estrategia territorial enfocada a mejorar la calidad de vida en la Zona Norte del Valle de México, 2) impulsar el crecimiento urbano ordenado, 3) identificar programas y proyectos estratégicos e integrales, 4) generar estrategias de gobernanza y trabajo colaborativo y 5) desarrollar mecanismos de seguimiento, evaluación y retroalimentación.



De la revisión empírica el PTO-ZNVM sugiere seis problemáticas comunes entre las 16 Alcaldías, los 59 municipios del Estado de México y el municipio de Tizayuca en Hidalgo, que integran la denominada Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM): 1) inseguridad, 2) desempleo, 3) problemas hídricos, 4) movilidad deficiente, 5) instituciones de planeación deficientes y 6) débil gobernanza. No obstante, la atención se centra en siete municipios del Estado de México: Jalisco, Nextlalpan, Tecámac, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Zumpango y en Tizayuca del Estado de Hidalgo. Las relaciones intergubernamentales fundamentales para el cumplimiento de los objetivos del PTO-ZNVM y disminuir el margen de riesgo, al considerado de seguridad nacional, requiere de la intervención de las siguientes dependencias: Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal (DGTFM), Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), Instituto Mexicano del Transporte (IMT), Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Registro Agrario Nacional (RAN), Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM).

#### 4. Conclusiones

La tesis de Georg Sorensen (2011) es que se viven tiempos turbulentos como resultado de la conclusión de la Guerra Fría y la entrada a un contexto contingente en el que el Estado es testigo de realidades inéditas: terrorismo, lucha de identidades, globalización, regionalización, *gobernanza*, redes sociales, redes de políticas, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, buen gobierno, nueva soberanía, repliegue del Estado, integración económica y política, Estado postnacional, gobernanza democrática, liberalización, democratización. En este contexto, la administración del Estado también se va adaptando a nuevos ejes: 1) democratización de la administración, 2) relación principal agente, 3) visión de redes, 4) gestión y responsabilidad y 5) implementación de capacidades públicas (Uvalle, 2009).

Las mutaciones de la comunidad-Estado, en la denominada cuarta transformación, reclaman, la integración de bloques económicos, el aumento de la disminución de la desigualdad económica, la segregación cultural, la multiculturalidad de la sociedad, constituyen realidades que exigen la revaloración del Estado que conocemos. El paradigma de la elección racional (Buchanan y Tullock, 1993) los postulados de la teoría del Estado mínimo (Nozick, 1990) o el nuevo institucionalismo (March y Olsen, 1997) tienen la pretensión teórica de revalorar al Estado en un mundo incierto, pretenden explicar el margen de discrecionalidad de las conductas. Los estudios sobre la profesionalización de la política y la toma de decisiones que se han centrado en las conductas de los presidentes, ministros, legisladores, jueces, los principales actores y líderes de los partidos políticos, tienen como resultado la percepción social de malas prácticas, corrupción, dispendio, abuso de poder y enriquecimiento ilícito, abonaran mayores argumentos si incorporan rasgos de estos paradigmas.

La actividad que desarrolla el senado de la república en México no es solo una función política o jurídica, el senado juega un papel preponderante dentro del sistema político mexicano. Sus funciones forman parte del conjunto institucional del gobierno, en el que convergen las demandas de los ciudadanos, las autoridades gubernamentales, los representantes del órgano legislativo y de forma indirecta la estructura burocrática de los partidos políticos (Jiménez y Solano, 2017).

El representante del ejecutivo no se preocupa por las posibles decisiones de los legisladores de su propio partido debido a que el congreso es sólo una etapa de la trayectoria política de sus cuadros. El rol del legislador no es una tarea a desarrollar sino un espacio funcional de reclutamiento político y formación de cuadros para la administración estatal o municipal. El tema de la profesionalización legislativa es un tema que está acompañando a la alternancia política y algunos cambios en el sistema de partidos, es el caso del oscilamiento entre un partido político hegemónico y uno predominante.

La presencia de márgenes de informalidad en la intervención de los tres órdenes de gobierno para la construcción de proyectos y programas de gobiernos, de forma particular la construcción del aeropuerto Felipe Ángeles, se desprenden tres lecciones fundamentales para la institucionalización de la innovación de las acciones del gobierno: 1) es necesario reforzar las fuentes de financiamiento de la inversión más la deuda pública, 2) es necesario iniciar y mantener el compromiso público con la innovación de las tecnologías limpias o verdes y 3) mantener actualizadas las respuestas keynesianas a las recurrentes crisis económicas. Las empresas, constitucionalmente constituidas, con la participación mayoritaria del Estado permiten la intervención de los agentes privados, presenciamos nuevas formas de dominación, el denominado AIFA, constituye lo que Beatrice Hibou (2020) denomina la privatización como una forma de gobierno.

## Referencias

- Alcántara, M. (2011). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. FCE.
- Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*. Tecnos.
- Alcántara, M. (2013). De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público. *Perfiles latinoamericanos*, 21(41), 19-44.
- Alcántara, M., y Cabezas, M. L. (2013). Estrategias electorales y funcionamiento interno de los partidos políticos: selección de candidatos y programas electorales. En A. S. Manuel y C. R. Lina (Eds.). *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos* (pp. 19-42). Tirant lo Blanch.
- Almond, G., y Bingham, P. G. B. (1972). *Política comparada*. Paidós.
- Arenilla, M. (2010). Presentación. En A. Manuel (Coord.). *La administración pública entre dos siglos* (pp. 19-22). INAP.
- Arenilla, M. (2011). Marco teórico actual de la administración pública. En A. Manuel (Dir.). *Crisis y reforma de la administración pública* (pp. 1-137). Netbiblo.
- Baena del A., M. (2010). *Manual de ciencia de la administración*. Síntesis.
- Barzelay, M. (2000). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. FCE.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. FCE.

- Blanco, I., y Gomà, R. (2002). Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias. En B. Ismael y G. Ricard (Coords.). *Gobiernos locales y redes participativas* (pp. 21-42). Ariel.
- Blau, P., & Meyer, M. W. (1971). *Bureaucracy in modern society*. Random House.
- Buchanan, J., y Tullock, G. (1993). *El cálculo del consenso*. Planeta-Agostini.
- Cabezas, R. L. (2012). *Profesionalización de las élites legislativas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. (Tesis Doctoral) Universidad de Salamanca.
- Cardenas, G. J. (2020). Los fundamentos filosóficos, históricos, políticos y jurídicos de la cuarta transformación. En M. Daniel (et. al.), *Aportaciones para la construcción de una administración pública para la cuarta transformación* (pp. 17-51). Tirant lo Blanch.
- Dimaggio, P. J., y Powell, W. (1999). Introducción. En P. Walter y D. Paul (Comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 33-75). FCE.
- Easton, D. (2012). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu.
- Hibou, B. (2020). *La burocratización del mundo liberal*. Dado.
- Huntington, S. (2016). *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós.
- INEGI. (2021a). Estadísticas a propósito del día de las naciones unidas para la administración pública. INEGI. <https://cutt.ly/oX5z7IY>
- INEGI. (2021b). Estadísticas a propósito del día internacional de la administración pública. INEGI. <https://cutt.ly/cX5xqAR>
- Jiménez, B. M., y Solano, R. G. (2017). Perfil político-profesional de los legisladores en el Congreso de Guerrero. En M. Monica y P. Fernando (Cords.). *Élites parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño* (pp. 277-311). Tirant lo Blanch.
- Lefort, C. (1990). *La invención democrática*. Nueva visión.
- Lefort, C. (2004). *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*. Anthropos.
- Lefort, C. (2007). *El arte de escribir y lo político*. Herder.
- Lindau, J. (1993). *Los tecnócratas y la elite gobernante mexicana*. Joaquin Mortiz.
- Linz, J. (1996). *La quiebra de las democracias*. Alianza.
- Maestre, A. (1994). *El poder en vilo*. Tecnos.
- March, J., y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE.
- Merton, R. (2002). *Teoría y estructuras sociales*. FCE.
- Mintzberg, H. (2002). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel.
- Montaño, M. (2018). *La evaluación a los políticos: los legisladores de Italia, España, México y Argentina*. Instituto Electoral del Estado de México.
- Montaño, M. (2017). Introducción. En M. Monica y P. Fernando (Coords.). *Élites parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño* (pp. 13-24). Tirant lo Blanch.
- Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Morlino, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Nolte, D. (1991). Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo. En N. Detlef (Ed.). *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur* (pp. 73-88). Nueva sociedad.

- Nozick, R. (1990). *Anarquía, Estado y utopía*. FCE.
- O' Donell, G. (2009). *El Estado burocrático autoritario*. Prometeo.
- Patrón, F., y Camacho, M<sup>a</sup>. (2018). *La profesionalización legislativa en México*. Tirant lo Blanch.
- Peters, G. (2001). *La política de la burocracia*. FCE.
- Puga, C. (2021). La puesta en escena de la cuarta transformación. *Estudios políticos*, (53), 13-30. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2021.53.79428>
- Riggs, F. (1964). *Administration in developing countries. The theory of prismatic society*. Houghton Mifflin Company.
- Rustow, D. (1992). Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico. En M. Mauricio (Coord.). *Cambio político y gobernabilidad* (pp. 151-178). CNCPyAP-CONACYT.
- SEDATU. (2020). *Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México. Con énfasis en el proyecto aeroportuario de Santa Lucía*. Gobierno de México.
- Senado de la República. (2022). Integración de senadores por orden alfabético. *Senado de la República*. <https://www.senado.gob.mx/64/>
- Sorensen, G. (2011). *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*. Tirant lo blanch.
- Tilly, Ch. (2010). *Confianza y gobierno*. Amorrortu.
- Uvalle, R. (2009). Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea. *Convergencia*, 16(49), 73-102. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1269>
- Valencia, L. (2014). *De la profesión a la profesionalización de los legisladores en México*. UAM.
- Weber, M. (2019). *Economía y sociedad*. FCE.

---

## AUTOR

**Jaime Espejel Mena.** Doctor en Administración Pública. Es profesor de tiempo completo en el Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México. Sus líneas de investigación actual son: Burocracia, gobierno, gobernabilidad urbana y gobernanza y redes de política pública.