

La democratización y el poder político del gobernador en la configuración del sistema de partidos del Estado de México (1999-2011)



La democratización y el poder político del gobernador en la configuración del sistema de partidos del Estado de México (1999-2011)

María del Pilar **SILVA RIVERA**

F1301
S5861
2016

Silva Rivera, María del Pilar

La democratización y el poder político del gobernador en la configuración del sistema de partidos del Estado de México (1999-2011) [recurso electrónico] / María del Pilar Silva Rivera. — 1a. ed. — Toluca, México : IEEM, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2016.

219 p. — (Breviarios de Cultura Política Democrática ; 28).

ISBN 978-607-9496-04-3

1. Democracia - Estado de México 2. Sistema político - Estado de México
3. Estado de México - Política y gobierno

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 28

Primera edición, julio de 2016.

D. R. © María del Pilar Silva Rivera, 2016.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2016.

Paseo Tolloca núm. 944, col. Santa Ana Tlalpaltitlán,

C. P. 50160, Toluca, México.

www.ieem.org.mx

ISBN de la versión electrónica: 978-607-9496-04-3

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo son responsabilidad de la autora, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos, bajo la modalidad de doble ciego.



Índice

Introducción	7
El proceso de democratización	15
Democracia y democratización	17
Actores en el proceso de democratización	24
<i>Partidos políticos</i>	24
<i>Gobernador</i>	29
<i>Ciudadanía</i>	33
Neoinstitucionalismo	35
Esbozo histórico de la democratización en México	41
Esbozo histórico del Poder Ejecutivo mexicano	43
Esbozo histórico de la construcción y la concentración del poder alrededor del gobernador del Estado de México	58
El Grupo Atlacomulco	77
La estructura de poder en el Estado de México	81
Los poderes formales en el Estado de México	83
<i>Poder Ejecutivo</i>	84
<i>Poder Legislativo</i>	86
<i>Poder Judicial</i>	90
Los poderes fácticos en el Estado de México	93
<i>Iglesia católica</i>	95
<i>Empresarios</i>	101
<i>Medios de comunicación</i>	106
<i>Comunidad mazahua</i>	112
<i>Fuerzas políticas regionales</i>	116
La gubernatura como eje del sistema político	131
Sistema político mexiquense	134
<i>Sistema de partidos mexiquense</i>	135
<i>El control del gobernador</i>	142
<i>El presupuesto público como principal incentivo</i>	149

<i>Corolario del sistema político mexiquense</i>	152
Democratización política en el estado	161
Conclusiones	171
Anexos	181
Bibliografía	205



Introducción

Las transformaciones del sistema político mexicano en las últimas décadas del siglo pasado y la primera del siglo **xxi** son numerosas. En este sentido, se aprecian cambios importantes en las instituciones y, sobre todo, en las relaciones entre éstas: se puede ver la participación activa de los actores políticos —en este caso de los partidos políticos que crean un sistema plural y competitivo—, la introducción de nuevos actores —como los institutos electorales—, una mayor participación de los Gobiernos locales, que demuestran su autonomía respecto de las decisiones políticas tomadas para su entidad, y un restablecimiento de un Poder Legislativo con capacidad de negociación y con pluralidad. Asimismo, resulta visible un Poder Judicial con mayor autonomía frente a un Ejecutivo que poco a poco ha disminuido su involucramiento en las decisiones de éste. Sin duda, estos cambios llevaron consigo una nueva correlación de fuerzas a nivel federal que incluso promovió la participación de la sociedad.

Todos estos progresos muestran un avance significativo en lo que concierne a la democratización mexicana. Si bien han sido lentos e impulsados desde dentro del régimen, evidencian la participación de distintos actores que promueven esa transformación.

Sin embargo, el caso de los estados difiere del federal; cuando menos en el Estado de México se presenta un avance en la pluralidad político-electoral a nivel de diputaciones locales y ayuntamientos,

aunque la gubernatura sigue siendo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que encabeza una coalición dominante originando una concentración y centralización del poder que involucra a otros actores, como los partidos políticos, el mismo Legislativo y los poderes fácticos.

El Estado de México resulta ser una de las entidades más importantes del país, pues cuenta con una población numerosa, mayores ingresos presupuestales y un sistema político con el que el PRI sigue manteniendo su poder a través de las redes de antaño. Además de lo que implica su cercanía con la Ciudad de México.

De esta manera, el PRI en la entidad sigue siendo un pilar fundamental en el ámbito político, ya que este partido ha demostrado capacidad para mantenerse en la gubernatura en uno de los pocos estados mexicanos que no ha tenido alternancia en el Ejecutivo estatal y, sobre todo, por la habilidad del gobernador en turno de seguir los lineamientos del antiguo régimen con el fin de controlar y unificar a las diferentes fuerzas políticas para permanecer en el poder.

Dicha situación no se reproduce, al menos hasta 2011, en la Cámara local ni en los ayuntamientos, en los que observamos la inclusión de fuerzas partidistas como el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), sin menospreciar a los emergentes como el Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC) (antes Convergencia), aunque sin ser verdaderas oposiciones al partido del gobernador. Si bien la pluralidad puede ser amplia, éstos no tienen la misma fuerza en todo el Estado de México; existe una división en cómo predominan las fuerzas: en el poniente es el PRI, en el norte el PAN y en el oriente, abandonado por el poder central de la capital mexicana, el PRD.

Los partidos emergentes tienen una intervención regularmente coaligada con las tres fuerzas políticas principales. Resulta poco usual que los primeros ingresen en solitario a las elecciones de los ayuntamientos o distritos electorales locales.

Dicha división territorial y de fuerzas políticas no es fortuita, pues, al parecer, responde a una condición promovida desde la mis-

ma capital del estado, como consecuencia de la creación de múltiples liderazgos y la falta de coherencia entre éstos, situación que facilita el control por parte del gobernador y de su grupo. Además, los incentivos que se distribuyen entre cada una de las agrupaciones son distintos y en ocasiones resultan inequitativos.

En la lógica de esta apertura político-electoral, resalta en particular el tema de la democratización. Se puede entender como el proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, así como de normas y valores reconocidamente democráticos (Cansino, 2001).

En ocasiones la democratización se confunde con el proceso de liberalización; sin embargo, la diferencia entre ambas radica en que mientras la segunda es una apertura promovida por el mismo sistema, la primera suele ser efectiva e involucra a todos los actores. El término *democratización* se ha utilizado más que el de *democracia*; ya que una sociedad democrática resulta, en muchas ocasiones, en una postura utópica.

La pluralidad electoral que ha imperado en el Estado de México no es el único elemento que nos permite vislumbrar la democratización vivida en la entidad: aun cuando no se le puede restar importancia debido a la competitividad electoral que ha generado. Otras circunstancias nos ayudan a percibirla, por ejemplo, las constantes reformas electorales;¹ la reforma constitucional de 1995, que crea

¹ A nivel federal es un parteaguas en el sistema electoral y de partidos la creación de la Ley Federal sobre Organizaciones y Procesos Electorales (LOPPE) en 1977, que entre otras modificaciones incluye la posibilidad de que los partidos políticos pudieran tener una inscripción definitiva y otra condicionada; ampliación del número de diputados federales a cuatrocientos (trescientos de mayoría y cien de representación proporcional) con la inclusión del principio de representación proporcional para darle espacio a las minorías; y, por primera vez, el acceso a los medios de comunicación masiva. A partir del año antes mencionado, en el Estado de México se han realizado cambios electorales en 1978, 1990, 1993, 1995, 1996, 1999 y 2008, que han contribuido en su mayoría a la instalación de una pluralidad, en particular, y de la democratización, en general.

al Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) como un organismo público autónomo, encargado de la organización, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales en la entidad; el referéndum; y la apertura a la participación de la sociedad civil y a los grupos marginados, en este caso el de los indígenas, específicamente los mazahuas, que constituyen el grupo más numeroso en el poniente de la entidad. En esta tesitura, la democratización se convierte en la expresión construida por la ampliación de derechos, la participación ciudadana y de partidos, la pluralidad, los límites para el ejercicio del poder, las organizaciones que vigilan el respeto a los derechos humanos, la ciudadanización de cuestiones electorales, la creación de agencias autónomas, entre otros.

Con base en las condiciones del Estado de México, el presente trabajo parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo lograron los gobernadores del Estado de México Arturo Montiel Rojas y Enrique Peña Nieto relacionarse con los partidos políticos y acordar la aprobación de su política de gobierno en un ambiente de democratización y pluralidad política electoral que se manifestaba en la entidad?

Dicha pregunta se acompaña del objetivo general de analizar los sexenios de los gobernadores mexiquenses Arturo Montiel Rojas y Enrique Peña Nieto (de 1999 a 2011) en cuanto a la forma en que hicieron uso de incentivos respecto de la oposición para definir su política de gobierno y así mantener el control político del Estado de México, a pesar de los avances de la democratización electoral.

Para el logro del objetivo general, se establecieron cuatro objetivos particulares: 1) analizar los indicadores de la democratización como instrumentos teóricos que permitan la explicación del objeto de estudio; 2) esbozar la evolución del presidencialismo como característica del Estado mexicano y mexiquense; 3) analizar la estructura del poder formal y fáctico en el Estado de México; y 4) caracterizar el sistema político mexiquense en el contexto de la democratización.

La hipótesis que se planteó es que los gobernadores Arturo Montiel Rojas y Enrique Peña Nieto, del Estado de México, hicieron uso de cuando menos cuatro incentivos selectivos para lograr acuerdos con las fuerzas políticas de oposición y definir su política de gobierno y, de esa forma, asegurar para sí y para su partido el control político en la entidad mexiquense de 1999 a 2011, a pesar de los avances de la democratización electoral.

Los incentivos son de dos tipos: económicos y políticos; en los primeros se ubica el presupuesto y en los segundos se encuentran los programas sociales, las reformas legales menores y, finalmente, los valores, los cargos públicos y las concesiones.

El método empleado en la elaboración de esta obra es el estudio de caso y el método comparativo. El primero debido a que se hace una descripción a profundidad de las características del poder formal y fáctico de dos periodos de gobierno en la entidad mexiquense. El estudio de caso permite analizar el poder como una organización que tiene como característica particular un discurso político, así como una estrategia para controlar y hacer alianzas. Así, esta investigación organiza las diferentes instancias del proceso político como un problema particular que permite probar la hipótesis.

El segundo método es el fundamental de las ciencias sociales. Consiste en el análisis de las semejanzas y diferencias entre las sociedades y las instituciones, y presenta dos clasificaciones, una que hace referencia a la confrontación de fenómenos análogos y otra, a comparaciones diferentes del mismo fenómeno (Duverger, 1988). En esta obra se utiliza la segunda, ya que se compara el periodo de gobierno de Arturo Montiel Rojas (1999-2005) con el de Enrique Peña Nieto (2005-2011) en lo que concierne a analizar las formas o incentivos que usó cada uno durante su sexenio para controlar desde la gubernatura a los actores políticos que surgieron en un ambiente de pluralidad y apertura política.

Las técnicas utilizadas fueron cualitativas, es decir, se realizó una profunda investigación bibliohemerográfica de los ámbitos nacio-

nal y local, así como un análisis de documentos jurídicos y oficiales. Además, se recurrió a la observación directa como una técnica que permite la comprensión a partir de la aprehensión de la realidad y su contexto, de tal forma que facilita la interpretación del fenómeno, considerando que el objeto de estudio es sujeto a la vez.

Es un análisis de tipo retrospectivo, puesto que la mayor parte de la información necesaria para elaborar la investigación se encuentra documentada a través de artículos, revistas, archivos y documentos oficiales. A la par, es longitudinal debido a que se estudia el poder político del gobernador en dos periodos de gobierno, y en cada uno se analizan las particularidades de éste, haciendo énfasis en la evolución de la democratización.

Este libro consta de cuatro capítulos. El primero, titulado “El proceso de democratización”, dividido en tres apartados, aborda el aspecto teórico de la democracia y la democratización, sin olvidar las diferencias entre esta última y la liberalización; en el segundo apartado se da cuenta de los actores que tienen parte en el proceso de la democratización (los partidos políticos, el gobernador y la ciudadanía); en el tercero se trata el tema del neoinstitucionalismo como herramienta metodológica que ayuda a la comprensión del objeto de estudio.

El segundo capítulo lleva por nombre “Esbozo histórico de la democratización en México”. En su primer apartado se presenta un pequeño recuento histórico del Poder Ejecutivo mexicano, se destacan las características del presidencialismo mexicano originado y sostenido en los gobiernos priistas. En el segundo se describe la manera en la cual se construye y se concentra el poder alrededor de la figura del gobernador mexiquense, al tiempo que se hace una analogía entre los poderes constitucionales y metaconstitucionales que se identifican en el presidencialismo a nivel federal y en el ámbito estatal. Con la revisión histórica que se realiza aquí, el lector podrá apreciar la influencia que el poder federal tenía sobre los designios políticos en la entidad, pues los gobernadores guardaban una estrecha relación con el presidente de la república en turno.

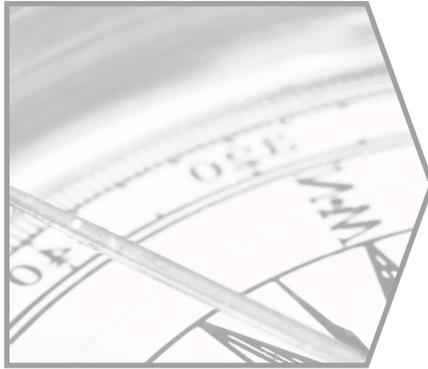
Al respecto, se observa que Arturo Montiel vivió un momento histórico muy particular durante su sexenio, pues el PRI había perdido el Ejecutivo federal, lo que le permitió controlar políticamente la entidad y le dio fortaleza para crear su propio grupo, con lo que se antepuso al mandato del PRI nacional, dado que la fuerza electoral, económica y política del Estado de México lo permiten. En última instancia, el capítulo cierra con una breve descripción del Grupo Atlacomulco. Ahí se señala la importancia política y económica que éste posee, pues desde la década de los cuarenta hasta 2011 los gobernadores del Estado de México (incluyendo a Enrique Peña Nieto) han salido de sus filas.

El tercer capítulo, “La estructura de poder en el Estado de México”, se convierte en una de las partes medulares de este trabajo; en él se exploran los poderes formales y fácticos de la entidad mexicana. Respecto a los primeros, se elabora una revisión jurídica de las atribuciones del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, sin olvidar los cambios que han sufrido a través del tiempo, así como la manera en la cual el Ejecutivo ejerce un control sobre los otros dos poderes a través de los incentivos. El segundo apartado del tercer capítulo da cuenta de cinco poderes fácticos, a saber, la Iglesia católica, los empresarios, los medios de comunicación, la comunidad mazahua y las fuerzas políticas regionales. Se describen los vínculos entre éstos y el Ejecutivo local.

El último capítulo titulado “La gubernatura como eje del sistema político” cuenta con dos apartados que nos explican cómo se relacionan las instituciones en el Estado de México. El primero se encuentra subdividido en cuatro secciones: una que da cuenta de la situación del sistema de partidos mexicano y de la pluralidad que existe a nivel municipal y en el Congreso local, ya que el poder es disputado entre el PAN, el PRI y el PRD. La segunda describe los dos pilares que utiliza el gobernador para conservarse como el centro político, es decir, su partido (PRI) y el manejo de incentivos, que pueden ser tanto económicos como de asignación de cargos. El control del cual goza

el gobernador mexiquense sobre el presupuesto público es el punto medular de la tercera sección, en la que se muestran los rubros a los cuales el Ejecutivo designa mayores recursos. La cuarta sección presenta diez conclusiones a las que el equipo de investigación de Julián Salazar llegó en 1993. Cada una es comentada en referencia a la realidad política del Estado de México en los años de estudio. Ahora es visible que no todas aquellas conclusiones han perdido vigencia.

En el último apartado, pero no por eso el menos importante, se da cuenta de la situación de la democratización política en el Estado de México, no sin antes retomar aspectos de la democratización electoral que la antecedió y que, sin duda, redundó en el establecimiento de un mayor poder y capacidad de negociación del gobernador mexiquense en los ámbitos tanto local como federal. También se consideran algunos aspectos que fortalecerían la democratización política en la entidad, como la necesidad de un debate permanente, la creación de escenarios igualitarios que permitan una mayor participación de la ciudadanía, así como la inclusión cada vez mayor de otros actores políticos, esto con la intención de disminuir el control del cual goza el gobernador.



El proceso de
democratización

El propósito del presente capítulo es la precisión teórica conceptual sobre la democracia y la democratización, caracterizando cada término y definiendo las razones de la preferencia de utilizar el segundo como una herramienta de estudio.

Además, aquí se analizará la situación de los distintos actores políticos y sociales que forman parte del proceso democratizador, como los partidos políticos, el gobernador del estado y la ciudadanía. El estudio de los partidos políticos es importante en cuanto son instituciones para la democracia en lo que concierne al acceso al poder de forma legal y legítima. Se hace referencia a los gobernadores por considerárseles figuras centrales y parte esencial de la élite política. La ciudadanía se aborda porque es un elemento imprescindible dentro del proceso democratizador.

El capítulo se estructura en tres apartados, el primero se centra en la democracia y la democratización; el segundo, en los actores del proceso de democratización; y el último, en el neoinstitucionalismo como enfoque de análisis.

DEMOCRACIA Y **DEMOCRATIZACIÓN**

La democracia ha sido objeto de investigación desde hace siglos. Algunos de los autores que la estudian y que han servido de referencia

para la presente obra son Dahl (1997), Bobbio (2007), Sartori (1991), Touraine (1994), Salazar y Woldenberg (2001).

El significado etimológico de la palabra *democracia* proviene de *demos*, pueblo; y *kratos*, poder o gobierno; por lo tanto, significa *poder del pueblo*. Para Salazar y Woldenberg (2001), es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno, sino también el sujeto que gobierna. Por lo tanto, el pueblo es quien gobierna y es soberano, dado que no existe ningún otro poder que esté por encima de su voluntad. La limitante de esta noción consiste en la operación y funcionalidad para dar pie a la acción de que el pueblo en su totalidad gobierne; de ahí que surja la idea de la representación política y la construcción de autoridad.

Para el caso que nos ocupa en este trabajo, se entenderá por democracia la "forma de gobierno en la que los ciudadanos tienen la capacidad de utilizar ciertos mecanismos de representación ciudadana" (Hernández, 1999, p. 109). De acuerdo con Hernández (1999), la democracia se encuentra compuesta de cuando menos tres dimensiones: elecciones competitivas, reglas de representación y derechos civiles y políticos. Hay que destacar de las primeras dos dimensiones que la democracia no únicamente abarca el ámbito electoral, sino que va más allá de la búsqueda de votos para la conformación de los órganos de gobierno. En este sentido, existe un fuerte vínculo entre democracia y participación, pues también se incide en la vida diaria de cada uno de los individuos que conforman la sociedad.

La primera dimensión se relaciona con la capacidad que tienen los participantes de acceder al poder al contar con condiciones equitativas que generan incertidumbre sobre quién será el ganador. La segunda dimensión alude a actuar de acuerdo con los intereses de los representados (Hernández, 1999, p. 110), es decir, que quienes ocupen el puesto sean realmente representantes del pueblo. La tercera dimensión estriba en los derechos civiles y políticos: los primeros hacen referencia a las garantías de la integridad física, de protección

contra la discriminación y los derechos individuales como expresión, culto, prensa y circulación; los segundos tienen que ver con la libertad de asociación, derecho de reunión, derecho de petición y derecho a votar y ser votado.

Robert Dahl (1997, p. 14) considera que para que exista un gobierno democrático se necesita ofrecer igualdad de oportunidades en tres aspectos: 1) formular sus preferencias, 2) manifestar públicamente esas preferencias, que pueden ser de forma tanto colectiva como individual, entre sus partidarios y ante el Gobierno y finalmente, 3) la no discriminación.

Para cumplir con estos tres aspectos se requieren ocho garantías constitucionales:

- 1) Libertad de asociación, 2) Libertad de expresión, 3) Libertad del voto, 4) Elegibilidad para el servicio público, 5) Derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo electoral, 6) Diversidad de fuentes de información, 7) Elecciones libres e imparciales y finalmente de 8) Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. (Dahl, 1997, p. 15)

Con estos aspectos se resalta la importancia que tienen dichas garantías en la medida que permiten al ciudadano gozar de los derechos tanto humanos como políticos, sin embargo, el hecho de que se encuentren establecidos en la teoría no garantiza que efectivamente se cumplan. Su relevancia radica en que cada ciudadano los conozca y ejercite como miembro de una sociedad democrática.

Además de la participación y las ocho garantías constitucionales referidas en el párrafo anterior, es indispensable considerar aspectos tan importantes como la pluralidad y la competitividad, aunque ambas son indicadoras del proceso de liberalización, si bien se mantienen como componentes indispensables de la democracia.

La democracia también contempla tres principios indiscutibles: libertad, igualdad y fraternidad. La libertad se puede concebir desde

dos puntos de vista: el referente al derecho del que cada individuo goza para realizar ciertas actividades, siempre y cuando no violente la libertad de los demás, y el que parte de la idea de un autogobierno basado en un consenso de participación activa de todos los ciudadanos.

El segundo principio fundamental de la democracia moderna es la igualdad jurídica y política de todos los ciudadanos. Esto no significa que se cancelen todas las diferencias o incluso desigualdades de corte económico, social, cultural o físico, sino que ninguna de tales diferencias o desigualdades puede legitimar el dominio de unos seres humanos sobre otros y, por ende, la preeminencia política de los primeros sobre los segundos (Salazar y Woldenberg, 2001).

Sobre la fraternidad resulta importante reconocer las contradicciones sociales, los conflictos entre grupos de interés o de opinión, o entre partidos políticos. Éstas no son contradicciones absolutas o antagónicas que sólo puedan superarse mediante el aplastamiento, la exclusión o la aniquilación de los rivales, sino unas que pueden y deben tratarse pacífica y legalmente, mediante procedimientos capaces de integrar, negociar y concertar soluciones colectivas legítimas y aceptables para todos (Salazar y Woldenberg, 2001). En el conjunto de estos principios se establecen las características mínimas que debe cumplir cualquier régimen de corte democrático.

Tales principios no garantizan *per se* la democracia, sino que se deben considerar algunas características más, por ejemplo, las contempladas por Morlino (1996, p. 85), quien señala que los indicadores que se presentan en ésta son sufragio universal; elecciones libres, competitivas, correctas y periódicas; la existencia de más de un partido político; y la diversidad de fuentes de información distintas y alternativas.

Los valores que se encuentran en una democracia son la igualdad, el pluralismo, la tolerancia, la competencia regulada, la legalidad, el principio de mayoría, los derechos de las minorías, el respeto a la soberanía popular y la representación.

Lo anterior permite reflexionar sobre la dificultad que encierra el significado de la democracia. Al ser un concepto abstracto y realmente inalcanzable, es imposible hallar en las sociedades modernas un espacio en donde todos participen para la toma de decisiones, en el que efectivamente todos se escuchen y los conflictos se resuelvan siempre con tolerancia y respeto absolutos. Es un ideal, por lo que para verificar qué tanto se ha avanzado en estos aspectos se prefiere utilizar el término de *democratización*.

La democratización es el "proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos" (Cansino, 2001). Es asimismo el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros (O'Donnell y Schmitter, 1988, p. 20). Estos derechos pueden ser individuales o grupales; en el primer aspecto se encuentran la inviolabilidad de la vida privada, el derecho a defenderse y la libertad de palabra; y respecto a los segundos se hallan la libertad de asociación y la libertad de expresión, entre otros.

Resalta un aspecto importante de la democratización, se trata de un acuerdo no sólo del régimen, sino también de los actores de la vida pública y política. Suele considerársele como un proceso de estructuración y expansión de la ciudadanía que no se mueve en un solo aspecto sino también en lo civil, político y social.

Cansino (2001) considera cuatro indicadores que permiten identificar un proceso de democratización:

1. El grado de impredecibilidad que genera su implementación a nivel decisional. La democratización abre mayores márgenes de impredecibilidad, por cuanto las decisiones políticas involucran una diversidad de actores y proyectos a veces contradictorios. Esto se diferencia de un proceso de

liberalización donde se reducen tales márgenes al mínimo porque la toma de decisiones sigue estando monopolizada por una élite reconocida.

2. Las modificaciones institucionales.
3. Evidencia o no de acuerdos o negociaciones entre actores políticos identificados con el régimen autoritario precedente y actores en menor o mayor medida antirrégimen.
4. Nivel de pluralismo político permitido.

Ahora bien, según la teoría de Samuel Huntington (1994), México, y muy bien cabe en esta alusión el Estado de México, es un sistema de un solo partido, el cual monopoliza totalmente el poder, al cual accede a través de la organización partidista. El organismo legítima ideológicamente a su gobierno, logrando como sistema un nivel relativamente elevado de institucionalización política. En un proceso de democratización, este partido único, monopolizador, arriesga su control del Gobierno y se convierte en uno más que compite en un sistema multipartidista, aunque después de la democratización ese partido no está en mejor situación que cualquier otro para restaurar un sistema autoritario.

El mismo Huntington (1994) señala tres posibles escenarios en un proceso de transición a la democratización:

- *Transformaciones.* Aquí ubica a los regímenes autoritarios como decisivos en el fin de su propio régimen para pasar a un sistema democrático. Una característica de tal escenario es que el Gobierno es más fuerte que la oposición, otra es que el poder conduce hacia la democracia. Es importante recordar que Huntington al estudiar la tercera ola de las transformaciones identifica cinco fases, cuatro de ellas desarrolladas en el régimen autoritario: a) aparición de reformadores en el régimen; b) la obtención del poder por los reformadores; c) fracaso de la liberalización;

- d) legitimidad tardía: someter a los ultraconservadores; y
e) ganarse a la oposición.
- *Reemplazos*. En dicho escenario, los reformistas del régimen son débiles o no existen; en consecuencia, la democratización depende del hecho de que la oposición gane fuerza y el Gobierno la pierda hasta que caiga o sea derrocado. Esta expresión se da a través de tres fases distintas: la lucha por producir la caída, la caída y la lucha después de la caída. Huntington (1994) asegura que el reemplazo de un Gobierno autoritario ocurre cuando éste se vuelve más débil que la oposición. Ve en los estudiantes una oposición natural al régimen a la cual apoyan los intelectuales, los partidos políticos, los dirigentes eclesiásticos, los sindicatos, entre otros.
 - *Traspasos*. La democratización se produce como una acción combinada del Gobierno y la oposición. Los traspasos se dan en una dialéctica muy definida: a) el Gobierno se compromete en cierta liberalización y comienza a perder autoridad; b) la oposición explota este debilitamiento y amplía sus apoyos para poder derrocarlo; c) el Gobierno reacciona con fuerza para contener y suprimir la movilización del poder político por parte de la oposición; y d) los líderes del Gobierno y de la oposición perciben el inicio de una ruptura y empiezan a indagar las posibilidades de una transición negociada.

El presente estudio ubica el escenario que es factible se manifieste en el Estado de México a partir de este modelo presentado por Huntington, por lo cual es menester hacer la descripción de actores y procesos que deciden la política mexiquense, propósito que se atiende a lo largo de esta obra.

En el caso de estudio, la democratización es un tema de suma relevancia, debido a que ha permitido cambios importantes en el ac-

ceso y mantenimiento del poder, así como la interacción entre los poderes tanto formales como fácticos, la inclusión de nuevos actores, la necesidad de establecer acuerdos y consensos entre éstos, y el dictado de nuevas reglas o modificación de las que existían. En esa inserción de diferentes actores que participan activamente, el caso particular se explica en el apartado siguiente.

ACTORES EN EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN

En el proceso de la democratización existen actores fundamentales para el desarrollo y mantenimiento del mismo. En los siguientes párrafos se enfatizan tres de ellos, que son los partidos políticos, el gobernador y la ciudadanía.

Partidos políticos

El origen de los partidos políticos está fuertemente ligado al nacimiento de las democracias representativas (Reveles, 2008, p. 15), aunque realmente su existencia no es exclusiva de los regímenes democráticos, puesto que existen también en regímenes autoritarios o dictatoriales (claro que con características distintas). También la democracia representativa se vincula con los partidos políticos por ser éstos el medio legal y legítimo de acceso al poder, además de ser los representantes de los intereses de la comunidad y el medio de vinculación entre el Gobierno y la sociedad, ya que funcionan como canal de comunicación.

A pesar de que los partidos son de reciente creación, existen algunas contradicciones sobre su definición, pues suelen confundirse con las facciones, grupos de interés y movimientos sociales (Cárdenas, 2001, p. 3). La diferencia con las facciones es que éstas buscan solamente los intereses personales de sus miembros y los partidos,

en teoría, se consideran como instrumentos para lograr beneficios colectivos y no el mero provecho de sus miembros (Cárdenas, 2001, p. 4). Sobre los grupos de interés se hace hincapié en las finalidades estrictamente políticas que tienen los partidos y que los grupos de interés no poseen, como la participación en elecciones, la conquista de cargos públicos, el reclutamiento de élites, la formación de Gobiernos, entre otras.

Un aspecto sobresaliente de los movimientos sociales es que se valen de la autonomía y la identidad, además de que se mantienen dentro de la sociedad civil, aunque, en ocasiones, con posturas radicales. Existe la posibilidad de que cuando estos movimientos se institucionalizan puedan convertirse en un partido político.

De acuerdo con Reveles (2008, p. 19), los partidos políticos son susceptibles de ser analizados en dos planos, el primero es dentro del sistema político y el segundo como unidad. En el primer caso es necesario estudiar a los partidos como parte de un todo, de un sistema, en donde éstos cumplen con ciertas funciones, destacando las de gobierno y representación. En el caso de los partidos como unidad, se trata de ver de forma individual al partido analizando su estructura interna y las relaciones entre sus miembros así como los conflictos que se generan.

El análisis del sistema de partidos implica, en un primer momento, definir lo que se entiende por éstos. Dicho trabajo requiere de un gran esfuerzo, puesto que el estudio sobre los partidos políticos es relativamente reciente.

Puede entenderse el partido político como la organización de individuos con principios ideológicos comunes que pretende socializar una propuesta alternativa a la vigente o a la de otras agrupaciones (Reveles, 2009, p. 16). En esta definición se aprecia el énfasis que se hace en la identificación de intereses.

Ware (1996/2004, p. 32) comprende como partido político a la institución que busca influir en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el Gobierno, y, puesto que normalmente

defiende más de un único interés social, intenta agregar intereses a los que ya representa. Nuevamente, en esta definición se hace énfasis en los intereses, si bien ahora centrados en la cuestión de la representación en el Gobierno.

Duverger (1994) lo define como un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc.), ligados por instituciones coordinadoras.

Para Giovanni Sartori (1997/2000, p. 97)

[...] los partidos son los conductos de mediación porque ponen en contacto a los ciudadanos dispersos con las instituciones estatales, además de que son elementos organizativos que logran trascender la atomización de la vida social y a través de ellos se expresa la contienda entre los diversos diagnósticos y propuestas que existen en la sociedad.

Además de que van a elecciones y colocan a sus candidatos en cargos públicos, Sartori (1997/2000) señala que los partidos políticos no son facciones, son parte de un todo y conductos de expresión. Esta última es una característica importante, ya que son los únicos medios legales de acceso al poder y permiten la relación entre gobernantes-gobernados o bien Gobierno-sociedad.

Los partidos políticos no son estructuras estáticas, sino dinámicas, en este sentido Panebianco (1990) los considera como "cualquier organización con una estructura en movimiento que evoluciona, que se modifica a lo largo del tiempo y que reacciona a los cambios exteriores, al cambio de los ambientes en que opera y en los que se halla inserto" (p. 107).

Por su parte, Anthony Downs (1973) los define como una "coalición de personas que tratan de controlar el aparato de gobierno con medios legales. Se entiende por coalición un grupo de individuos que tiene ciertos fines comunes y cooperan entre sí para lograrlos" (p. 26). Los medios legales referidos serían las elecciones.

Los autores mencionados hasta este momento ven al partido político como la organización de individuos con intereses comunes que buscan el acceso al poder y mantenerse en él mediante métodos legales y pacíficos, con la finalidad de ocupar espacios de representación y desde ahí llevar a cabo sus propuestas.

En la vida política se les reconocen tres momentos de participación, la primera como un partido crítico de las acciones del que está en el poder, la segunda como un partido de apoyo al que gobierna y, finalmente, la tercera, como gestor, es decir, con un papel intermedio entre el Gobierno y la sociedad.

Las funciones que los partidos desempeñan, de acuerdo con Cárdenas Gracia (2001), son dos: las sociales (las que tienen en tanto organizaciones que nacen del cuerpo social) y las institucionales (las relacionadas con la organización política). En las primeras se da la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político. En las institucionales se ubican el reclutamiento y la selección de élites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado.

En ocasiones parece ser que las funciones institucionales son las más importantes para los partidos: la decisión de quién será el candidato es un asunto fundamental, ya que se puede impulsar o terminar con la carrera política de algún miembro. La organización de las elecciones es imprescindible, dado que es el espacio de participación que va a permitir influir en los cambios en la legislación electoral, además de que es el único medio legal para obtener un cargo público.

La tipología de los partidos políticos es compleja y diversa, y los estudiosos enfatizan al respecto distintas dimensiones que consideren de interés. De acuerdo con Martínez González (2007), existen tres momentos que permiten identificar el tipo de nacimiento de los partidos y, al mismo tiempo, proporcionan una tipología de los mismos. El primer momento es el institucional en el que existe una fuerte relación entre el sistema democrático y los partidos políticos;

el segundo es el histórico-conflictivo, en donde los acontecimientos mundiales o del contexto inmediato generan cambios sociales que son significativos. Finalmente, el tercero, es el de la teoría de la modernización.

Si bien el objetivo de este capítulo no es comentar en extenso la tipología partidista, resulta útil conocer la evolución de sus modelos a través del tiempo. En este sentido, se ubican los partidos de notables o de cuadros como una primera expresión que posteriormente fue superada hasta llegar a los de masas, para luego convertirse en partidos profesionales electorales.

A veces los nombres de la tipología pueden variar, pero las características se mantienen. Según Reveles (2008, p. 30) existen cinco tipos de partidos: elitistas, de masas, étnicos, electorales y partidos movimiento. Cada tipo corresponde al momento histórico en el que se desarrolla.

La importancia de éstos en la presente obra reside en el hecho de ver qué tanto contribuyen al proceso de democratización. Los partidos son fundamentales, pues son representantes de la sociedad y garantizan la relación entre ella y el Estado, por lo tanto, favorecen una mayor representación. Al mismo tiempo, son importantes en un proceso de democratización porque se fortalecen como unidad y también generan fortalecimiento y cambios dentro del sistema de partidos, lo que lleva a un incremento de la pluralidad político-electoral. Su participación no se queda hasta ese plano, sino que también son los generadores e impulsores de reformas que permiten un incremento de la democratización.

Los autores especialistas en el tema han establecido una tipología de los sistemas de partidos: desde la más sencilla, que es la numérica de Duverger (1994) (partido único, bipartidista y multipartidista); la de LaPalombara y Weiner (citados en Cárdenas, 2001), que distingue entre sistemas competitivos (alternante ideológico, alternante pragmático, hegemónico ideológico y hegemónico pragmático), y la de los no competitivos (unipartidista autoritario, uni-

partidista pluralista y unipartidista totalitario). Sartori (1997/2000) es uno de los teóricos que ha elaborado una clasificación más detallada a partir de la afirmación de que existe la posibilidad de que un régimen político se transforme en otro. La clasificación es de partido único, hegemónico, predominante, bipartidismo, pluralismo moderado, pluralismo polarizado y, finalmente, el atomizado. Lo interesante es destacar que existe una fuerte relación entre los partidos, el sistema electoral y la conformación del sistema político.

Hasta aquí se ha abordado un actor en el proceso de democratización, el siguiente es el gobernador.

Gobernador

El gobernador es la figura política más importante del ámbito estatal, representa al Poder Ejecutivo y es la máxima autoridad en su entidad. En el proceso de democratización local, desempeña un papel fundamental por tratarse del órgano del poder que ejecuta, aplica la ley y administra la decisión de Estado, de ahí que sea conveniente una semblanza histórica sobre el papel y la evolución que ha jugado en el Estado mexicano para comprender la dimensión de su intervención en la política.

La historia de los gobernadores en México ha tenido altibajos, pues su participación desde el Porfiriato era reducida y encontraban cierto renombre cuando eran llamados a ocupar un puesto federal. Éste resultaba un método para fortalecer el control de las regiones en llevar y traer a figuras sobresalientes de los estados al gabinete (Martínez, 2009, p. 197). El centralismo porfirista no se rompió con la Revolución, aunque sufrió algunas modificaciones fortaleciéndose fuerzas locales que crearon un sistema clientelar y, en algunos casos, caciquil.

Un momento de fortaleza para los gobernadores fue el Maximato, aunque Calles logró que muchos de los líderes regionales

comprometieran su lealtad con él, gracias a lo cual controló las entidades. La Constitución de 1917 dio a los gobernadores más facultades que su antecesora; sin embargo, el centralismo provocó que el poder de los gobernadores procediera de una fuente: del presidente (Martínez, 2009, p. 198).

Tanto los gobernadores como los Poderes Legislativo y Judicial se encontraban subordinados al Poder Ejecutivo federal. Durante los años hegemónicos del PRI, los gobernadores estuvieron sometidos al presidente de la república, pero no fungían sólo como representantes de la Presidencia o administradores, en sus entidades gozaron de autonomía que les permitió el control casi absoluto de las instituciones locales, lo que significaba una estabilidad política.

Este control no se hacía fuera de la ley, sino que estaba estipulado dentro de la misma, las facultades de los estados eran reducidas, pues la federación se encargaba prácticamente de los aspectos financieros, sociales, políticos y militares. Realmente las entidades se encontraban centralizadas respecto del poder federal. Este proceso se convirtió en una expropiación de facultades y, con el paso del tiempo, provocó la debilidad administrativa y económica de los estados (Hernández, 2009, p. 196), aunque esta medida no se tomó con la intención de debilitarlos, sino de garantizar estabilidad política y económica en la nación. Las funciones básicamente para los gobernadores eran garantizar estabilidad política local, conciliar intereses y establecer negociaciones con los diferentes grupos locales. La manera de lograrlo fue con un dominio sobre los lugares en los Congresos estatales y en los ayuntamientos, de esta forma se les daba representación a las distintas fuerzas locales y se lograba un equilibrio. El gobernador era el líder de la élite político-administrativa y los vínculos de fidelidad y lealtad eran sólidos, con pocos márgenes de independencia (Hernández, 2009, p. 197).

La manera de limitar el poder de los gobernadores se hizo a través de diferentes mecanismos, algunos eran mantener disperso el poder local, es decir que existieran muchas fuerzas locales y que entre

éstas se dieran conflictos o enfrentamientos irreconciliables, las designaciones y sustituciones obviamente eran otra forma de contener el poder de los Ejecutivos locales.

Todas estas características prevalecieron hasta antes de la década de los ochenta. A partir de la reforma del Estado en esa misma década se redujeron las actividades sociales y económicas del Gobierno federal y se trasladaron tanto a la iniciativa privada como a los Gobiernos estatales (Hernández, 2009, p. 204).

Los logros ganados a partir de estos años consistieron en la descentralización administrativa, que se reflejó en la responsabilidad para los Gobiernos estatales de atender servicios, instituciones, personal y cubrir más gastos, que si bien ampliaron sus necesidades también permitieron una ampliación en su capacidad de decisión. Otro logro fue el aumento y reconocimiento de varias facultades a los municipios, lo que para los gobernadores significó, por un lado, mayor problema al tener que conciliar con más grupos locales y, por otro, una mejor posición frente al Gobierno federal (Hernández, 2009, p. 205).

Con el paso de los años y con el aumento de la pluralidad y competitividad en los procesos electorales, la oposición (PAN y PRD) logró incrementar su participación en los estados, llegándose a convertir en algunos casos en Gobierno. Sin duda, uno de los grandes beneficios ha sido que las gubernaturas como institución consiguieron un alto grado de autonomía frente al tradicional centro político federal (Hernández, 2009, p. 208).

Esta autonomía ganada a través de los años ha significado la puerta a líderes locales que gobiernan sus estados como antes lo hicieran los caciques y los caudillos, dispuestos a defender su independencia con un único propósito de asegurarse un dominio propio (Hernández, 2009, p. 213). Pero ese resurgimiento no significa necesariamente una garantía para la democracia, pues mucho depende del grado de desarrollo político de las élites locales y de la competencia partidaria, que pueden alentar cacicazgos tradicionales (Hernández, 2004, p. 774).

Desafortunadamente, los vicios de un sistema con rasgos tradicionales que se suponían erradicados en el país aún no han sido superados. Los gobernadores, como en el pasado, cuentan con redes de parentesco, así, es común que éstos propongan a sus familiares para ocupar cargos de legisladores y de presidentes municipales (Martínez, 2009, p. 217).

Rogelio Hernández (2004, p. 778) considera que la democracia se incubó en los estados, debido a dos características, la primera, porque ésta daba cuenta de la vitalidad de las instituciones y la política locales y, la segunda, porque ilustraba el grado de autonomía que lograron los mandatarios; en este aspecto, la autonomía se alcanzaba ya fuera porque eran de un partido distinto y aplicaban medidas diferentes o porque, aun perteneciendo al PRI, resistieron el avance opositor y fortalecieron sus controles políticos locales.

La autonomía estatal y el fortalecimiento de los poderes locales son un ejemplo de los avances en la democratización logrados gracias a una mayor participación y capacidad de actuación de los gobernadores. Con ello, se incrementó el pluralismo y se debilitaron las facultades presidenciales informales que dependían precisamente del dominio priista (Hernández, 2004, p. 780). En este sentido, en cada entidad se abren espacios para la oposición tanto en los congresos locales como en los ayuntamientos y es tolerada por los titulares del Ejecutivo estatal.

Los gobernadores resultan ser personajes fundamentales del proceso de democratización. Como tienen una gran capacidad de decisión, pueden lograr desde el poder el impulso o freno a las reformas democratizadoras. El caso del Estado de México es emblemático, pues cuando menos los dos últimos gobernadores han impulsado reformas que han contribuido al proceso democratizador, pero no han transformado la centralización de poder que en ellos se concentra.

Ciudadanía

La ciudadanía no es una creación moderna. Sus inicios datan de la Antigüedad griega, cuando más que resaltar la igualdad entre los individuos se subrayaban diferencias y jerarquías entre género, edad o condición social. En el Medioevo también existe una mayor jerarquía social y en lugar de individuos se aprecian grupos que deciden sobre los asuntos públicos.

Finalmente, la Modernidad, con la aparición del mercado y el predominio de las relaciones contractuales, los procesos de secularización, la industrialización, la urbanización, el incremento de la democracia representativa y demás aspectos, facilitó el tránsito de una sociedad tradicional a una moderna, lo que permitió descubrir al individuo como la realidad social básica (Bobes, 2000, p. 50).

Pero ¿qué es la ciudadanía? Se puede entender como el conjunto de derechos y deberes que hacen del individuo miembro de una comunidad política, ubicándolo en un lugar determinado dentro de ésta, y que conllevan un conjunto de cualidades morales (valores) que orientan su actuación en el mundo público (Bobes, 2000, p. 50). Ciudadanía también se entiende como el conjunto de derechos legales que incluyen los derechos civiles, políticos y sociales. La ciudadanía conlleva la idea de identidad y de lealtad hacia una comunidad.

La ciudadanía no implica únicamente atributos jurídicos, sino que es producto de narrativas y experiencias que definen y redefinen las identidades, por medio de pertenecer a una membresía (Tamayo, 2010, p. 26). De ahí que los elementos que explican la ciudadanía sean tres: la membresía a una comunidad política, la participación ciudadana y los derechos y obligaciones (Tamayo, 2010).

Con el concepto y los elementos de ciudadanía, lo social se divide en lo público (espacio para resolver problemas colectivos) y lo privado (relaciones individuales). El hombre debe moverse en esos dos ámbitos, así será ciudadano en el ámbito público e individuo en

el privado. Como ciudadano existe dentro de un Estado que reconoce y otorga derechos, pero que también establece obligaciones.

Desde la perspectiva de Tamayo (2010, p. 27), se debe mirar a la ciudadanía como

- a) un espacio donde los individuos se comparan al interpretar su pasado y sus tradiciones;
- b) se reconocen por un lenguaje universal;
- c) se diferencian entre sí por sus prácticas sociales y por sus conflictos y luchas;
- d) se comparan por la interpretación y valoración del presente; y
- e) se reconocen en la construcción de utopías.

Existen dos tipos de ciudadanía, la formal y la sustantiva. La primera tiene que ver con el aspecto normativo, el equilibrio de derechos y obligaciones conferidos a los individuos que se asumen como iguales ante la ley (Tamayo, 2010, p. 22). La segunda es la sustantiva, entendida como el modo en que se expanden o reducen tales derechos y obligaciones entre individuos y grupos diversos, cada uno con identidades culturales, sociales y políticas particulares (Tamayo, 2010, p. 22).

La ciudadanía se va a modificar a sí misma por cuestiones tanto internas como externas, que pueden ser diferentes experiencias de gobierno, guerra civil, invasiones extranjeras, crisis económicas o cambios de modelo económico, catástrofes naturales o por reformas en los regímenes políticos.

En este sentido, cabe mencionar que se crean diferentes modelos de ciudadanía, dependiendo del contexto o grupos políticos que dominen el país; así, hay liberales, conservadores, republicanos, radicales-democráticos, comunitaristas, defensores de derechos humanos, multiculturalistas, etc. (Tamayo, 2010, p. 23). Cada uno de éstos con una perspectiva distinta de actuar y de priorizar los aspectos determinantes dentro de la ciudad. Otro modelo es el de los derechos humanos, en el que la prioridad es proteger al individuo contra

la violencia y las arbitrariedades del Estado, además de garantizar los derechos mínimos de cada individuo.

Un modelo más es el de la ciudadanía transnacional que abarca a la cosmopolita (global), en la cual estamos actualmente inmersos. Un último modelo es la ciudadanía indígena que parte de una combinación en tensión que transita en flujos de ida y vuelta de las adscripciones primarias (parentesco, vecindad, religiosidad, lenguajes, formas de elección política por asamblea comunitaria) a las civiles (contratos, competitividad, filiaciones por intereses particulares y formas de elección de autoridad vía procesos electorales o la urna) (González, Niño y Lara, 2012, p. 8).

El Estado de México cuenta con cinco pueblos indígenas: matlazinescas, mazahuas, nahuas, otomíes y tlahuicas, pero también la entidad se ha convertido en receptor de migrantes indígenas que se asientan en los municipios de Ecatepec, Naucalpan, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y Valle de Chalco Solidaridad.

Si bien entre éstos los más importantes son los mazahuas, situación que obliga a que sean tratados en un apartado especial en el capítulo 3, al ser actores importantes a considerar dentro del proceso de democratización, ya que a pesar de ser un grupo numeroso y conglomerarse en una región específica de la entidad no se les ha hecho partícipes dentro de la toma de decisiones por considerarlos una minoría, aunque sí han logrado pequeños espacios y avances en el aspecto educativo y social que permiten formar una idea de la importancia de este grupo en el sistema mexiquense.

NEOINSTITUCIONALISMO

El estudio del proceso democratizador se facilita con el auxilio de la perspectiva neoinstitucional como metodología que pone énfasis en que el comportamiento político puede ser comprendido y explicado desde el análisis de las reglas.

El proceso de democratización política ha sido impulsado con el establecimiento de reformas, normas, leyes y reglamentos que buscan la contención arbitraria, incierta y autoritaria de un régimen; de ahí que si se analizan estas reglas pueden entenderse el proceso y los beneficiarios del mismo. Esto último lo facilita el neoinstitucionalismo como una corriente de estudio de la ciencia política.

Para comprender el neoinstitucionalismo es importante iniciar con una definición básica de las instituciones, las cuales se entienden en un sentido amplio como las reglas, las normas y las costumbres de operación del sistema; al mismo tiempo, son las redes que sirven para enlazar y encauzar las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema (Rivas, 2003). En este sentido, son la base del sistema y, además, son elementos vitales para las relaciones entre los miembros de la comunidad; de éstas dependen las prácticas políticas, las conductas, las normas, el comportamiento, la participación, la socialización y la interacción social y política, así como la estabilidad o la inestabilidad de los Gobiernos.

La metodología institucional no se involucró en la ciencia política de manera reciente, aunque es cierto que esto se incrementó desde la Segunda Guerra Mundial, sobre todo a partir del estudio del Estado como estructura política de tipo formal legal que encarna el poder político. De manera que, paralelo al estudio del Estado como estructura de dominación y poder político institucionalizado, se producen algunos estudios y propuestas a nivel de parlamento, partidos, Iglesia, entre otros (Rivas, 2003).

El institucionalismo clásico o tradicional fue un enfoque formal y legal, debido a la influencia del derecho y de la propia filosofía política; los estudios se limitaban generalmente a los regímenes políticos y a las constituciones, por lo tanto, “el interés se centraba en las formas de evolución del Estado, la soberanía, las jurisdicciones y los instrumentos legales y legislativos” (Apter, 2001, p. 538, citado en Rivas, 2003, p. 39).

Actualmente se habla de un nuevo institucionalismo. Su surgimiento se ubica en 1977, cuando John Meyer escribió sus artículos “Los efectos de la educación como institución” y “Las organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia” (Powell, 2001, citado en Sánchez, 2007, p. 46), en los cuales se dan los fundamentos del neoinstitucionalismo.

Éste tiene como una de sus características principales la transdisciplinariedad, pues como metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo; utiliza técnicas del historiador, del jurista y del sociólogo e intenta explicar la relación que se establece entre las diversas estructuras y la democracia, entre los individuos, el Estado y la sociedad (Rivas, 2003, p. 40).

Dieter Nohlen (2006, p. 950) concibe el neoinstitucionalismo como “un planteamiento surgido sobre todo de la Ciencia Política Comparativa, y dentro de ella, del análisis comparativo de sistemas, el cual amplía las anteriores teorías de las instituciones”.

La aportación del nuevo institucionalismo es la inclusión de planteamientos político-sociológicos y conductistas. Su objeto es la génesis de las decisiones políticas y la actividad del Estado.

Desde la perspectiva de Schedler (citado en Sánchez, 2007, p. 124), el

[...] neoinstitucionalismo estudia, de alguna manera, lo que la ciencia política siempre ha estudiado: las reglas básicas de la política (constituciones, regímenes políticos, formas de gobierno, sistemas electorales), los actores colectivos de la política (partidos y organizaciones de interés), los subsistemas del Estado (gobiernos, parlamentos, burocracias, tribunales, fuerzas armadas) y las reglas de autoridad que emite el Estado (leyes y reglamentos).

Estos elementos son analizados en este trabajo en el ámbito mexiquense. Aquí, las reglas básicas de la política las dicta la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México donde se es-

tablecen tanto las atribuciones como las obligaciones de los poderes estatales, y se definen el régimen político y el acceso al poder.

Los actores colectivos de la política son indispensables y se abordan de manera amplia en el capítulo tercero, ya que son éstos quienes con su participación definen la política estatal.

Los subsistemas de Estado “son las organizaciones que ejercen el conjunto de reglas básicas o emitidas que circunscriben la forma de convivencia estatal y social que se supone el pueblo escoge y manifiesta a través de esas reglas básicas y que encomienda su cumplimiento a la burocracia, administración pública, al Poder Legislativo, al Ejecutivo, al Judicial” (Schedler, citado en Sánchez, 2007, p. 124), dichos subsistemas se abordan en el capítulo tres.

Finalmente, las reglas de autoridad emitidas por el Estado son todas las leyes secundarias, reglamentarias y orgánicas que son necesarias para una convivencia pacífica.

Entre los elementos que caracterizan a los enfoques neoinstitucionalistas se encuentran:

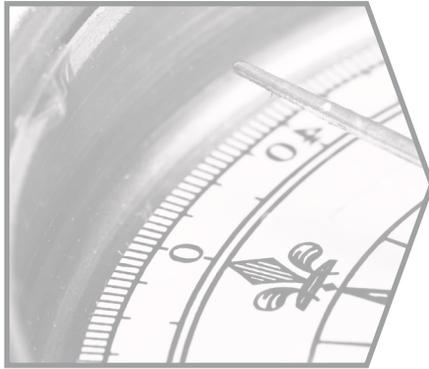
- a) Concepto de institución más amplio y dinámico;
- b) Concepción de causalidad compleja;
- c) Noción integral de las restricciones del comportamiento humano;
- d) Dependencia recíproca entre instituciones y actores, y
- e) Estudio explícito de la génesis y la dinámica institucional. (Ortiz, 2006, p. 20)

Sin embargo, Leonel Rivas (2003, p. 40) destaca tres elementos importantes del neoinstitucionalismo, el primero tiene que ver con la importancia de las instituciones partiendo de que conforman el cemento de la sociedad; el segundo es que se busca combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interacciones sistémicas entre ambas; y, finalmente, el tercero es que se pretenden romper y trascender los límites más estrechos de los modelos tradicionales.

El neoinstitucionalismo logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política, el comportamiento político, los partidos políticos, y su significado y papel para el Estado y los ciudadanos, respectivamente (Rivas, 2003, p. 39). Debido a este potencial, se recurre a este enfoque como herramienta de explicación del proceso de democratización mexicana.

Existen tres tipos de neoinstitucionalismo: el sociológico, el económico y, finalmente, el neoinstitucionalismo politológico, que retoma el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad. Asimismo, y paralelo a la importancia que tiene el Estado, están los partidos políticos, grupos económicos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y el parlamento, como integradoras del orden y estabilidad de los sistemas políticos (Rivas, 2003, p. 42). Por lo tanto, este último enfoque será el utilizado para esta investigación.

El neoinstitucionalismo es un intento de conectar las teorías contemporáneas de la ciencia política con una perspectiva institucional, con el fin de rescatar el valor de los factores institucionales y, al mismo tiempo, relativizar su significado con objeto de explicar los procesos y resultados políticos. Estos factores institucionales son los que interesan en este libro y se abordan en el capítulo siguiente.



Esbozo histórico de la
democratización en México

En este segundo capítulo se presenta la situación política de la entidad mexiquense. Inicia con un pequeño esbozo del Estado de México y de la forma en la cual se ha gobernado. El énfasis está en la forma presidencialista del Gobierno y en la relación existente entre el presidente de la república y el gobernador en turno. El presente apartado da cuenta de los poderes que posee este segundo y que se encuentran establecidos en la Constitución local. También se describe brevemente la relación del Ejecutivo estatal con el Legislativo y el Judicial.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PODER EJECUTIVO MEXICANO

Actualmente se pueden encontrar en el mundo básicamente tres sistemas de gobierno: presidencial, parlamentario y semipresidencial. En el último siglo, México ha vivido con un sistema presidencial.

De acuerdo con Jorge Carpizo (2011, p. 5), las características de los sistemas presidenciales son:

1. El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de Gobierno.

2. El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
3. El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
4. Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
5. Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
6. El presidente no puede disolver el Congreso, pero esta instancia no puede darle un voto de censura.

Además de las características contempladas por Carpizo (2011), es importante mencionar que hay un periodo fijo de mandato, así como de una separación de poderes que implica la existencia de pesos y contrapesos entre los tres órganos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

En este sentido, el presidencialismo constituye una forma de gobierno en el que coinciden en una persona los poderes de derecho y de hecho. Implica en términos formales el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, la hegemonía del poder político sobre el militar, el económico y el social. Además de su desempeño en el ámbito formal, el presidente asume la función de árbitro en los conflictos entre las clases sociales, el papel de tutor de las clases populares y la jefatura del partido que lo llevó al poder (Quintero, 2006, p. 5). Se aprecia el papel de gran aglutinador que recae en la figura del presidente.

El hecho de que éstas sean las características de un sistema presidencial no significa que se deban cumplir de manera puntual y nuestro país es un claro ejemplo de ello. Si bien las características de una forma de gobierno presidencial quedaron estipuladas desde la Constitución de 1917, la realidad demostró que en México el sistema funcionaba de manera distinta, ya que se concentró exageradamente el poder político en la figura del presidente (García, 2006, p. 1),

otorgándole así una peculiaridad al estilo de gobernar, debido a que en México reinaba la cuestión del respeto a las reglas no escritas del juego. Con esto se ilustra, desde el neoinstitucionalismo, el comportamiento político de apearse a reglas informales. Dicha situación también hace que los críticos del presidencialismo pongan especial atención dado que:

- a) el equilibrio de poderes se ha inclinado decididamente en favor del Ejecutivo,
- b) el Poder Legislativo no ha ejercido muchas de sus facultades constitucionales,
- c) el presidente de la república ha realizado atribuciones metaconstitucionales que lo convierten en la columna vertebral de todo el sistema político,
- d) los pesos y contrapesos constitucionales no han operado, y
- e) las libertades y derechos de los mexicanos han quedado en ocasiones a la discreción del Poder Ejecutivo (Carpizo, 2011, p. 2).

El sistema presidencial no resulta bueno o totalmente negativo, sino que sus resultados van a depender de la forma en cómo se ejerza ese poder. En nuestro país, el sistema presidencial se llevó al máximo convirtiéndolo en un sistema presidencialista de exacerbación hasta llegar al presidencialismo, en donde la primera y la última decisión eran del presidente de la república, cuando menos hasta mediados de 1997.

Las características de los sistemas presidenciales, como la división de poderes y el acceso a cargos públicos a través de procesos electorales claros y transparentes en los que se respeta la voluntad del pueblo, corresponden a sistemas casi perfectos. En nuestro caso, el presidencialismo mexicano se ha caracterizado por que el Ejecutivo cuenta con atribuciones muy amplias, pues domina al Legislativo y al Judicial; además de que dirige un sistema federal, aunque en los he-

chos centralizado. Lo importante de este sistema es que los poderes estan contemplados en la Carta Magna.

Esa concentración de poder político en la figura del presidente no es fortuita, sino que obedece al contexto político, económico y social que prevaleció antes de la promulgación de la Constitución de 1917.²

La decisión de concentrar el poder en unas manos se hizo de una manera estratégica, ya que se necesitaba integrar al país, que estaba muy dañado por el proceso revolucionario y que además presentaba diferencias significativas en el aspecto económico y social en las distintas regiones. Así, se consolidó a través de los años un Estado interventor y un Poder Ejecutivo árbitro en lo económico y en lo político (Quintero, 2006, p. 6).

Claro, no fue suficiente la letra de la Constitución, dado que los años inmediatos al movimiento revolucionario fueron de inestabilidad y liderazgos, con caudillos al frente, hasta que se logró dar cauce a la institucionalización del poder, principalmente a través de la competencia electoral forjada por un partido, el Partido Nacional Revolucionario (PNR).³

² El constituyente de 1917 decidió concentrar el poder en una sola persona con la intención de lograr estabilidad y evitar los enfrentamientos entre los diferentes grupos revolucionarios. De esta forma, se perfilaron como puntos clave el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, la eliminación de la figura del vicepresidente y, sobre todo, el principio fundamental de la revolución que es la no reelección (Álvaro Obregón ignoró el último principio, lo que se presume lo llevó a su muerte).

³ El PNR es una forma de organización de las diferentes fuerzas políticas y revolucionarias que se disputaban el poder, convirtiéndose en el gran aglutinador de expresiones regionales y cohesionador de los grupos posrevolucionarios que pactan el ascenso al poder a través del reconocimiento del presidente como jefe. El PNR nace en 1929. Inicialmente fue una confederación de partidos dirigida por un líder carismático (el Jefe Máximo Plutarco Elías Calles), que sirvió para cohesionar a las diversas facciones de la burocracia política posrevolucionaria. Desde la eliminación del liderazgo callista y la integración de las corporaciones sociales en su seno, el cambio que se formalizó en 1938 constituyó una refundación, pues se alteraron sustancialmente sus cualidades originales. En primer término, la institución patrocinadora no fue más un líder real, sino uno institucional: el presidente de la república; en segundo, de ser una confederación de partidos pasó por un momentáneo periodo de estructuración directa para optar por

La figura máxima del presidente la consolidó Lázaro Cárdenas, quien además impulsó una nueva política, la de masas, que resultó fundamental para dirigir tanto el rumbo del país como el del Partido de la Revolución Mexicana (PRM),⁴ al cual dieron vida y fortaleza a través de los años los sectores obrero, campesino, popular y militar. De esta manera, Cárdenas estableció que la fortaleza del presidencialismo mexicano se origina de las relaciones entre el presidente, su partido y todas las demás autoridades que, además, se encontraban sometidas a su decisión.

De acuerdo con Jeffrey Weldon (2002), existen cuatro condiciones del presidencialismo en México, a saber, sistema presidencial basado en la Constitución, un gobierno unificado, disciplina en el interior del partido gobernante y, finalmente, el presidente como líder del partido. El primer punto tiene que ninguna de las atribuciones del Ejecutivo por más grandes que éstas parecieran se encontraban fuera de la norma legal, es decir, se establece un marco normativo en donde el máximo poder lo asume la figura del Ejecutivo, como se comentó en párrafos anteriores con la redacción de la Constitución de 1917.

El Gobierno unificado hace referencia a la capacidad del presidente para mantener el control sobre el Congreso de la Unión y en el ámbito electoral, ya sea a niveles federal o local.

La tercera condición, que hace referencia a la disciplina en el interior del partido gobernante, tiene que ver con la capacidad del Ejecutivo para mantener un liderazgo partidario centralizado, y un control en la repartición de los incentivos entre los miembros.

la indirecta con la conformación de los sectores en 1938; en tercero, además de instrumento aglutinante de la burocracia política, el partido se convirtió en maquinaria electoral para conservar el poder; en cuarto, la ideología que sustentaba la entonces nueva organización recuperó puntualmente las demandas sociales del ideario revolucionario no solamente para adoctrinar a sus cuadros, sino para socializarlas más allá de su propia organización (Revels, 2003, p. 20).

⁴ Años más tarde, en 1946, se convertiría en el PRI.

La cuarta y última condición es el reconocimiento que se otorga al Ejecutivo como el líder del PRI; de ahí que sus decisiones sean aceptadas, manteniendo la unidad y lealtad, demostrando disciplina y cohesión partidista.

En el aspecto constitucional, se establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal; es una república debido a que el poder no se concentra en una sola persona, no es heredable ni vitalicio; es representativa debido a que los ciudadanos otorgan el poder de decisión a sus representantes que son elegidos en tiempo y forma; es democrática porque considera el establecimiento de elecciones libres, auténticas y periódicas a la vez que instituye la división de poderes; es federal porque se compone de entidades libres y soberanas en lo concerniente a su régimen interior aunque unidas en una federación.

De esta forma, se instaura legalmente la forma de gobierno mexicano. De hecho, si bien esos principios constitucionalistas quedan perfectamente instituidos en el aspecto legal, no se cumplen cabalmente en el presidencialismo priista, pues el Ejecutivo se erige como el gran decisor.

Así, queda estipulado un fuerte sistema presidencial, en el cual el presidente de la república es, a la vez, jefe de Estado y jefe de Gobierno, situación que le permite una gran capacidad de movilización en lo que concierne a la dirección del Gobierno federal; se mantiene independiente ante el Congreso y no tiene que sujetarse a su opinión para imprimir en su gobierno las directrices que crea necesarias (Quintero, 2006, p. 6); conserva funciones legislativas como iniciar, vetar y promulgar leyes; el Ejecutivo decide quiénes formarán parte de su gabinete sin la necesidad de consultar con nadie, también puede removerlos en el momento que considere pertinente, entonces tiene un gran poder para administrar secretarías o departamentos.

Entre las facultades constitucionales se pueden citar las siguientes:

- *Jefe de Estado*. Representante del poder de la federación, representante oficial del país ante la comunidad internacional y jefe máximo de las instituciones y poderes que conforman la organización política del país.
- *Jefe de Gobierno*. El presidente tiene bajo su control a la totalidad de la administración pública.
- *Jefe supremo de las Fuerzas Armadas*.
- *Responsable personal y directo de la política exterior*. (Quintero, 2006, p. 6, las cursivas son mías)

Un Ejecutivo fuerte como el mexicano no se logra simplemente con lo legalmente establecido, sino que su fortaleza radica en el sentido de los poderes o facultades metaconstitucionales que le son reconocidas, tales como:

- jefe real del PRI: el presidente tenía el control indiscutible del partido. El poder nunca ha estado en manos de éste, únicamente su administración;
- designación del sucesor: es bien sabido que el presidente en turno tenía la posibilidad de influir en la sucesión presidencial a través del dedazo. Una vez conocido quién era el candidato del PRI a la Presidencia de la República, todo el aparato gubernamental se ponía al servicio de la campaña del candidato;
- designación y remoción de los gobernadores;
- la subordinación del Poder Legislativo: hasta 1997, el Congreso se subordinaba al presidente, ya que la mayoría de los puestos de elección popular se dirimían en la Presidencia de la República, a través del llamado dedazo, esto era posible porque la mayoría de los legisladores pertenecían al partido predominante. En este encuadre, los legislado-

res priistas sabían que oponerse al presidente disminuía o nulificaba sus posibilidades de éxito;

- la relativa subordinación del Poder Judicial. Hasta las reformas de 1994, los integrantes del Poder Judicial dependían de la voluntad presidencial;
- las atribuciones del Estado en materia económica;
- la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo;
- la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado;
- la fuerte influencia en la opinión pública, a través de los controles y facultades que tenía respecto a los medios de comunicación;
- y la subordinación de los gobiernos estatales y municipales (Quintero, 2006, p. 9).

Los poderes metaconstitucionales son mayores que los constitucionales y, de hecho, a los primeros se les reconoce la capacidad que tuvo el PRI para mantenerse tantos años en el poder. A pesar de la gran maquinaria priista no se pudo contener un avance democratizador en el país y mucho menos en el contexto internacional.

En el Estado mexicano, el Ejecutivo federal prácticamente se encontraba en todos lados y su poder alcanzaba los ámbitos Legislativo y Judicial, así como cada uno de los estados de la república. En cada entidad existían figuras de control político que se encargaban de mantener estabilidad, organización y paz social dentro de las entidades, éstos eran los caudillos. Si bien las modificaciones políticas, económicas y sociales fueron mermando la capacidad de actuación de éstos, no desaparecen totalmente, sino que son sustituidos por otro tipo de líder que si bien no eliminó las prácticas tradicionales, sí actuó mediante organizaciones sociales, instituciones políticas y grupos locales que poco a poco fueron modernizando al país (Hernández, 2004, p. 775).

El Gobierno federal tuvo que ser tolerante con los caudillos, pues ellos garantizaban organización, paz y además ayudaban a la unificación del país. Fue así como la figura del gobernador comenzó a desarrollar el papel de intermediario político, responsable ante el Estado federal de la paz y la estabilidad locales, pero con suficientes poderes y autonomía para cumplir su tarea (Hernández, 2004, p. 775).

Cuando se comienza a eliminar la figura caciquil y se institucionaliza el Ejecutivo local, es decir, cuando el poder recae en las instituciones y ya no en la influencia personal de un líder, más que el dominio del individuo, lo que caracterizó la política en los estados fue la competencia entre grupos dirigidos por líderes que difícilmente lograron sobrevivir por largo tiempo (Hernández, 2004, p. 776).

Debido a esta situación, cuando el poder individual desapareció o se sometió, el Gobierno federal logró mantener el control de los estados mediante la centralización administrativa, el dominio del PRI y las asignaciones presupuestales (Hernández, 2004, p. 777; Lujambio, 1994). Estas últimas tres características son fundamentales durante el presidencialismo mexicano. La centralización administrativa fue importante para mantener la organización y dominio político en las manos del presidente de la república y cuando se trataba de decisiones esenciales, éstas recaían en él y no en el gobernador.

Sin duda, el PRI se convirtió en un instrumento de control político-electoral al ser el único medio para acceder a los cargos públicos, entonces quien no se encontraba dentro del PRI sabía que su carrera política no podía despegar, además de que el presidente de la república era reconocido como el líder partidista.

El partido es un instrumento de la política mexicana que permitió la convivencia de un federalismo formal y un presidencialismo real, pues a través del partido el presidente distribuía incentivos a lo largo del territorio nacional, logrando para sí el reconocimiento y la lealtad necesarios para poder gobernar con estabilidad. Incluso cuando empieza a promoverse la democratización, sigue siendo el presidente un actor importante y concentrador de la política, dando a la oposición

la oportunidad de ocupar cargos públicos en lo local. De esta forma ha descongestionado la lucha por el poder presidencial. Éstos son ejemplos de que el presidente como actor racional decide en términos de la maximización de la ganancia política.

Los cambios en el sistema presidencialista mexicano comienzan a percibirse desde 1977 con la creación de una nueva ley electoral que permitió, entre otras cosas, el reconocimiento a la oposición. Este proceso, en el análisis político, es identificado como de liberalización.

Hacia los años ochenta se producirán dos fenómenos interrelacionados, pero en esencia diferentes, que afectarán profundamente la relación gobernadores-Gobierno federal: el avance de la competencia electoral con la consiguiente expansión del pluralismo y el debilitamiento del Ejecutivo federal (Hernández, 2004, p. 777). Otro factor importante a mediados de la misma década es el nacimiento de la sociedad civil. Esta situación favorece la asunción de la democratización.

La competencia y el pluralismo que nos señala Rogelio Hernández (2004, p. 777) se aprecia mínimamente en el ámbito estatal con el reconocimiento del primer triunfo de un partido político diferente al PRI en Baja California con el gobierno del panista Ernesto Ruffo Appel. No se debe olvidar la gran fractura en la élite priista que ocasionó la salida de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, que se convirtieron —cuando menos en el proceso electoral de 1988— en una verdadera fuerza política con la capacidad necesaria para arrebatar el poder por primera vez al PRI, aunque obviamente el triunfo fue otorgado al PRI con la candidatura de Carlos Salinas de Gortari.

A partir de la década de los noventa, también se crearon nuevas instituciones que marcaron definitivamente un nuevo rumbo, pues tanto el Instituto Federal Electoral (IFE) como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) han resultado fundamentales para poder hablar de un mayor proceso de democratización. Con esto se vuelve a ilustrar que con el neoinstitucionalismo se puede compren-

der el fenómeno político. El presidente requiere crear nuevas reglas al sistema para mantener la estabilidad política, máxima ganancia para su mandato.

Las Cámaras del Congreso se aprecian plurales, sobre todo a partir de 1997, cuando por primera vez el PRI no gana la mayoría absoluta y la oposición logra llegar al Congreso, lo que se consolida a través de los años. De esta forma, se convierte en necesaria la negociación y la búsqueda del consenso entre las fracciones parlamentarias para no caer en un estancamiento legislativo que impida lograr el acuerdo.

Estas concesiones del régimen fueron muy importantes y consistieron en, primero, una mayor apertura a la oposición en los cargos públicos a nivel local, seguida de una tolerancia y aceptación a la creación de nuevas leyes electorales, que pluralizaron el sistema de partidos y cambiaron las reglas electorales, y, finalmente, la aceptación de la creación de instituciones autónomas que dejaron al Gobierno fuera del proceso electoral, pues permitieron la inclusión de diferentes fuerzas políticas en los espacios de decisión, como el Legislativo. También la oposición (PAN-PRD) se consolidó en los diferentes estados de la república, por ejemplo en 1997, cuando por primera vez los ciudadanos del Distrito Federal participaron para la elección de su jefe de Gobierno capitalino, la elección la ganó el PRD. Y tanto en los municipios como en los Congresos locales, la oposición ya sea sola o en alianza electoral comenzó a ganar espacios de representación.

Todos estos cambios en el sistema presidencialista mexicano obedecen a otras modificaciones en los ámbitos económico, político y electoral. Cabe reconocer la evolución que México ha vivido respecto del sistema electoral y del sistema de partidos.

El debilitamiento del Ejecutivo que menciona Hernández (2004, p. 777) se aprecia en el sexenio de Ernesto Zedillo, quien fue el último presidente priista antes de la alternancia en la Presidencia de la República. A Zedillo se le califica de presidente débil, aun cuando lo cierto es que actuó conforme a la situación de la transición y se comprometió con el proceso democratizador. Un ejemplo muy claro

fue que no participó en la designación de sucesor, estableciendo por primera vez una elección interna para elegir al candidato presidencial. La experiencia priista demostró la importancia que tenía el Ejecutivo federal en este tipo de decisiones, dado que causó conflictos y rupturas internas en el proceso de ponerse de acuerdo para elegir un sucesor. La decisión de Zedillo fue determinante para la primera derrota electoral del PRI en su competencia por el Ejecutivo federal, cuyo candidato Francisco Labastida Ochoa fue el primero en perder, contra la alianza PAN-PVEM, la Presidencia de la República desde 1929.

La llegada de Vicente Fox Quesada en 2000 a la Presidencia de la República reflejó los múltiples errores que se cometieron durante el presidencialismo priista tanto en el ámbito nacional como dentro del mismo partido, y el hecho de que Zedillo nunca logró ser del agrado de toda la élite tricolor. El triunfo de Fox mostró que ya no se creía en el PRI como una opción viable, así como que existía un hartazgo por la condición económica y social imperante y también que el partido había perdido legitimidad. Aunque también demostró los cambios en las instituciones, el IFE gozó de gran credibilidad y, sobre todo, sucedió que el sistema no se cayó, lo que repercutió positivamente en la apreciación ciudadana.

El triunfo del PAN se consolidó en 2006, cuando nuevamente ganó la Presidencia de la República. Es muy importante destacar que la competencia en la arena electoral no surgió entre el PAN (Felipe Calderón) y el PRI (Roberto Madrazo), sino entre el PAN y el PRD (Andrés Manuel López Obrador), lo cual indicó que había nuevos actores y un sistema de partidos distinto.

La alternancia electoral, de acuerdo con García (2006), no es punto positivo para México debido a que se dispersa el poder. Al perder, el PRI dejó un vacío institucional preocupante para la gobernabilidad y estabilidad política del país, y se complicó el diálogo y la búsqueda de consenso entre los poderes de la unión. Incluso se considera que el debilitamiento de la figura presidencial abrió la posibilidad de crear nuevos liderazgos locales que se podían convertir en

cacicazgos. Esta situación sería perjudicial para el ámbito local, ya que se presentaba la posibilidad de que diferentes grupos se disputaran el poder y generaran desestabilidad, grupos plenamente seguros de que el Gobierno federal no estaría en condiciones de intervenir (Hernández, 2004, p. 780). En esta línea, el presente trabajo demuestra que, en efecto, la pérdida de la Presidencia de la República por parte del PRI ha dado paso a una nueva conformación de las relaciones de poder, llenando los gobernadores el vacío que se dejó en la jefatura de Estado y asumiendo ellos el control en su entidad, como es el caso del Estado de México.

Es cierto que se volvió más complicada la relación entre los gobernadores y el Ejecutivo, pues aquellos demostraron e hicieron valer la autonomía que no gozaban con el PRI del viejo régimen, y mientras el presidente fue de Acción Nacional los gobernadores de oposición, en su mayoría del PRI, se revelaron. Esta rebeldía no fue gratuita, ya que atiende a la pérdida del jefe nato de los gobernadores priistas, el presidente de la república, por lo tanto, el centralismo político, que desde la época posrevolucionaria era un signo característico entre los niveles de gobierno, había sido roto. Sin embargo, ellos se mantuvieron como los caciques en su región, se fortalecieron dentro de sus feudos sin el poder central que todo decidía. Se vio un reacomodo de poder, en el cual los gobernadores eran los actores importantes, tanto así que primero disputaron el control de la estructura del PRI y después convocaron a la creación de un grupo de negociación frente al gobierno panista, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Este nuevo reacomodo de fuerzas políticas originó un equilibrio entre las mismas, los gobernadores priistas no le debían el puesto al Ejecutivo federal y pedían más recursos y prerrogativas para sus entidades, demostraban su fortaleza ante un presidente que no podía conciliar con todos los actores políticos al mismo tiempo, pues también las Cámaras estaban divididas y era necesario el diálogo en el Congreso.

La política local fue mucho más sencilla de controlar, lo que permitió que los gobernadores ejercieran un poder muchas veces más

amplio y arbitrario que el desarrollado por el mismo presidente de la república. Una administración gubernamental reducida prácticamente a lo indispensable, un congreso local dominado por el PRI, pero no por la dirección nacional, sino por la estructura estatal, y una élite política que giraba en torno de esas mínimas instituciones hicieron posible que el gobernador controlara con relativa facilidad las disputas entre grupos e impusiera su voluntad sobre programas de Gobierno realmente residuales, toda vez que lo verdaderamente importante lo hacía el gobierno federal (Hernández, 2004, p. 776). Ahora cada vez se veía más lejos esta situación.

Con el triunfo del PAN, los gobernadores albiazules no vieron a Fox como el líder del partido, por lo tanto, el presidente de la alternancia no tuvo el poder ni la centralización de la cual gozaron los presidentes priistas. Además de que el PAN nunca ha llegado a presidir todas las entidades federativas, como el otrora PRI.

Otro aspecto importante es el federalismo, que de conformidad con la Constitución, es del tipo de excepción (según el artículo 124), condición que les permite a las entidades ir discutiendo sus facultades ante un Poder Judicial que se vigoriza y un presidente que se ve limitado.

Ese Poder Ejecutivo limitado se apreció en la negociación constante que tenía que hacer el presidente de la república con las otras fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión en ocasiones de manera directa y en otras a través del líder de su bancada; también se encontraba acotado en el aspecto del control interno de su partido, pues los presidentes panistas no han sido reconocidos como los líderes del partido por lo que la disciplina al interior del partido se le complicaba al Ejecutivo federal, ya que no era capaz de ejercer un liderazgo partidario.

El cambio en las leyes limitó su participación en diferentes aspectos, por ejemplo: la necesidad de contar con la aprobación del Senado para la designación de los magistrados de la Suprema Corte; la autonomía del Banco de México y del Instituto Federal Electoral;

el reconocimiento para que los capitalinos pudieran elegir al jefe del Distrito Federal; las modificaciones en la Cámara de Senadores, entre algunos otros.

Lejos quedó la capacidad del Ejecutivo federal para designar a su sucesor y a los gobernadores de los estados; el aumento de la pluralidad electoral ha llevado al triunfo a partidos antes de oposición en el ámbito estatal y municipal, olvidando el dedazo presidencial.

El caso de los gobernadores es emblemático, ya no se mantienen más a la sombra del presidente, ahora son figuras activas dentro de la política estatal y nacional, dado que no dependen más de la decisión presidencial, ahora su legitimidad está relacionada con el proceso electoral.

En su estado presentan un fuerte dominio en los congresos locales y en los ayuntamientos. En estos ámbitos se proyectan como los conciliadores de intereses y los negociadores entre los diferentes grupos locales; también gozan de un dominio sobre su partido a nivel estatal. Sin embargo, la dependencia financiera, que la misma federación fomenta, los hace mantenerse en una parte atados al Poder Ejecutivo.

Hasta aquí el esbozo de la política a nivel nacional, que dibuja el tipo de relación y subordinación que se dio en momentos de la hegemonía del presidente de la república a la vez que se sentaron las líneas de una nueva relación entre este actor y los gobernadores de los estados, una vez que se dejó atrás al partido predominante como titular del Poder Ejecutivo.

Ahora se presentará un esbozo del poder local mexiquense y de su relación con el Ejecutivo federal, como signos de una lucha por la dominación política del territorio en estudio, pero también como un ejemplo de la nueva participación en la política que logran los Ejecutivos estatales.

ESBOZO HISTÓRICO DE LA CONSTRUCCIÓN Y LA CONCENTRACIÓN DEL PODER ALREDEDOR DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO

Este apartado pretende dejar en evidencia el acontecer mexiquense en la concentración del poder en manos del gobernador.

Durante los primeros años del siglo xx, el poder mexiquense recayó en las manos de las familias Gómez y Riva Palacio como recompensa a la fidelidad hacia el general Obregón primero y hacia el general Calles años más tarde.

En el ámbito estatal, la unión de estas familias se apreciaba dentro del Partido Socialista del Trabajo del Estado de México (PST), cuyo líder era Filiberto Gómez. El PNR y el PST,⁵ que a fines de los años treinta se convirtió en el PRM, fueron los instrumentos para vincular las diferentes fuerzas políticas y armonizar tendencias. De hecho, el segundo fue el gran aliado del Nacional Revolucionario, esta relación fue de cooperación entre ambos y se eliminó debido a una intervención del general Calles. En las diversas regiones, el localismo de los caudillos y de las diferentes facciones debían subordinarse a un propósito de integración nacional representado por el PNR (Arreola, 1995, p. 341). En el Estado de México fue en 1933 cuando el PST se elimina del sistema

⁵ El Partido Socialista del Trabajo (PST) nació el 14 de febrero de 1925. Su fundador y guía principal fue Filiberto Gómez, hermano del gobernador Abundio Gómez. Entre otros miembros fundadores se encontraban Margarito Gómez, Manuel Riva Palacio, Gilberto Fabila, Armando Arroyo y Wenceslao Labra, todos ellos diputados federales o locales (Arreola, 1995, p. 122). Fue el mejor instrumento de control y negociación política desde mediados de los veinte hasta fines de los años cuarenta teniendo gran influencia en la vida política del estado, pues el monopolio de las candidaturas estuvo en manos de los jefes políticos municipales y sindicales adheridos a este partido "oficial". Logró la adhesión de los sindicatos existentes como el de voceadores, papeleros, tortilleros, boleros y panaderos. Pudo controlar el movimiento sindical de las fábricas de "El Progreso Industrial", "Río Hondo", "San Ildefonso" y "La Colmena" en Toluca. También logró atraer a los periodistas afiliados a la Federación de Trabajadores de México. Las siglas del PST estaban encerradas en círculos concéntricos, uno rojo y otro negro. La aparición del PNR y el centralismo político del régimen federal fueron marginando políticamente al PST hasta hacerlo desaparecer en la década de los cincuenta.

de partidos⁶, y se institucionaliza en la entidad el partido político con mayor arraigo nacional a la postre, el PRI.

Otro aspecto importante es que los políticos mexiquenses gozaban de una proyección nacional, ya fuera en el Congreso federal, en el PNR o dentro de las filas del callismo.

En la década de los cuarenta, el Estado de México vivía entre el caos y la dispersión, se manifestaba un escenario violento en donde numerosos caciques actuaban casi siempre disputándose de manera atropellada, anárquica e irracional las posiciones de poder del estado (Arreola, 1998, p. 165). En gran medida porque no existía un grupo político con importancia en él y mucho menos relacionado con el gobierno del general Manuel Ávila Camacho, los que existían estaban ligados al cardenismo. Aunada a esta situación, prevalecía en la entidad una carencia de instituciones que regularan el comportamiento político, de hecho Arreola (1998, p. 166) señala que la entidad se distinguía, sobre todo, porque el campo político lo controlaban sin más oposición los políticos locales de “texana” y de “pistolas”, los hombres de “mucha fiesta”, esto con clara referencia al poder caciquil que se ejercía y a los tipos de políticos que predominaban en la entidad. La política se hacía de manera regular en los bares, las cantinas y los palenques, que fueron el escenario natural de la época para la solución de las diferencias políticas, ya fueran personales o de grupo (Arreola, 1998, p. 166).

⁶ A pesar de la desaparición del PST, el dominio del partido no se puede negar. Un ejemplo que ilustra las fracturas del PNR en la entidad y demuestra las imposiciones del PST se vio en Texcoco, ya que desde finales de 1931, el gobernador Gómez pareció emplear todo su ascendente para cerrar el paso a la candidatura del general Antonio G. Maldonado a la Presidencia municipal del lugar e imponer a su condicional Carlos García (Macías, 1998, p. 84). El motivo de disgusto entre el gobernador y García se debía a los agravios a los dirigentes del PST, entre los que se encontraba el sobrino del gobernador, Ignacio Gómez. Otra situación similar a Texcoco fue Chimalhuacán, en donde se desconoció al candidato para presidente municipal Antonio Jiménez y se impuso al pesetista Pedro Jiménez.

Un rasgo del presidencialismo mexicano se aprecia indiscutiblemente en estos años debido a que la designación de los gobernadores y sus sucesores se hacía por la influencia del presidente de la república.

Un parteaguas en la historia del poder político mexiquense tiene que ver con la designación de Fabela, que hizo el Ejecutivo federal, como consecuencia de que los legisladores locales renunciaron a la facultad constitucional de nombrar nuevo gobernador. Nuevamente el Poder Ejecutivo demuestra la capacidad de actuación que tenía dentro de la vida política nacional y sobrepasa las atribuciones que constitucionalmente le corresponden al Legislativo local. Esta situación muestra cómo se decidió la competencia legendaria entre el presidente de la república y el gobernador del Estado de México.

Si bien Isidro Fabela contaba con mayor vínculo nacional que local, es indiscutible que él propició el proceso de institucionalización de las élites del estado y, sobre todo, hace evidente la consolidación de la hegemonía presidencial sobre el partido en el Estado de México (Reveles e Islas, 2012, p. 24). De esta manera, los cacicazgos locales se aglutinan alrededor del PRI y del presidente de la república. Gran parte de la cercanía de Fabela con los grupos mexiquenses se debió a que no perdió el contacto con algunas familias de Atlacomulco, como los Huitrón, Del Mazo, Colín, Vélez y Monroy (Morales, 2006, p. 208). La tarea de Fabela fue fundamental para lograr estabilidad y lealtad hacia el presidente; sin embargo, su estrategia logró posicionar a una nueva coalición dominante en la entidad.

Entonces inician nuevas formas de hacer política, se consolida el partido oficial y los sindicatos, las ligas de comunidades agrarias, las confederaciones de comercio e industria y las asociaciones de profesionistas forman los nuevos espacios sociales para dirimir las controversias y las diferencias políticas (Arreola, 1998, p. 168). Aun con estos logros políticos, Fabela no es aceptado del todo dentro del ámbito político mexiquense, la Cámara de Diputados vivía una fuerte división, pues

unos apoyaban en todo al nuevo gobernador Fabela; fue el caso de Aurelio Vera, Isidro Sánchez, Daniel Hernández, Antonio Sánchez, José Jiménez y, además, un senador, Augusto Hinojosa, el otro bando se integraba con Sidronio Choperena que nucleaba a Juan Sánchez, Andrés Francés y al senador de la entidad Alfonso Flores M. (Arreola, 1998, p. 171)

La división se rebasó cuando se aprobaron las reformas constitucionales para que el gobernador constitucional interino se convirtiera en gobernador constitucional sustituto, aunque esto se hizo en un periodo extraordinario de sesiones. Otro punto del cual gozó Fabela fue el hecho de que tenía licencia para salir a Cuernavaca⁷ y al Distrito Federal sin problemas. Si bien a nivel nacional se hablaba de poderes metaconstitucionales, de los cuales gozaba el presidente de la república, en el Estado de México se reproducían algunos de esos poderes que no estaban escritos en las leyes, pero que se reconocían y asumían por todos en ese momento, en este sentido se aprecian dos, el primero es la influencia del Ejecutivo local sobre el Congreso mexiquense para hacer una reforma a la Constitución del Estado de México y el otro es la autorización que éstos le dan para no mantenerse en la capital del estado y poder gobernar desde las entidades vecinas.

A Fabela se le reconoce una modificación en la política mexiquense al transformar las costumbres políticas de la entidad, además de que implementó una política de puertas abiertas a los inversionistas y se encargó de despistolar a los políticos. El rompimiento de Fabela con el grupo político local ocurrió en 1943 por motivos de

⁷ Isidro Fabela radicó en Cuernavaca, Morelos, pues se le concedió licencia permanente para que pudiera salir de territorio mexiquense. En la historia política del Estado de México, dicha licencia permanente a un gobernador en funciones para ausentarse de la capital del Estado resulta único. Se trata pues del único gobernador en la historia mexiquense que no vivió en la ciudad de Toluca. Tal era la confianza y el apoyo que recibía del presidente Ávila Camacho (Arreola, 1995, p. 188).

carácter político-electoral, pues algunos miembros de la Comisión Permanente fueron desaforados por legisladores leales a Fabela. De esta forma, el gobernador creó su propio Legislativo.

Sus seguidores fieles fueron colocados en posiciones de relevancia. Arturo García Torres fue nombrado secretario general de gobierno; Malaquías Huitrón fue designado oficial mayor; Alfredo del Mazo Vélez, tesorero del estado; Luis Ángel Rodríguez, Procurador General de Justicia; Ignacio Suárez, jefe de la Policía; Gabriel Alfaro, secretario particular; Santiago Velasco, proveedor del estado, y además, para que la "limpia" fuese completa impulsó a Ramón Blancarte como candidato a la secretaría general del Comité del PRM, donde queda como encargado de la presidencia del Comité Ejecutivo. (Arreola, 1998, p. 173)

Las acusaciones negativas al gobierno de Fabela consistieron en haber manchado a la entidad mexicana de ilegalidad y corrupción. A partir de 1942, inicio del gobierno de Fabela, surgió una época de odios elegantes, enquistando el nepotismo y el compadrazgo en el PRI. Llegaron el recuento amañado de votos, manipulación de listas de electores, votación de muertos, invención de actas, relleno de urnas, reparto de prebendas, compra de legisladores, de periodistas, sumisión al poder y políticos priistas millonarios (Cruz y Toribio, 2009, p. 15).

La creación de un grupo político (Grupo Toluca) por Fabela tampoco fue recibido con agrado, pues se consideraba como una gavilla formada por iletrados, políticos advenedizos emanados de la Revolución (Cruz y Toribio, 2009, p. 37).

A pesar de las afirmaciones negativas al gobierno de Isidro Fabela, se le reconoce la implementación de un nuevo estilo, pues se creó una nueva organización política y se impulsó el desarrollo económico. La estabilidad política se aseguraba a través de las lealtades, ya que Fabela fundó y organizó una corriente política que al pasar de los años se convirtió en la élite política privilegiada a la hora de decidir y asumir posiciones de poder en el estado (Arreola, 1998, p. 179), al

Grupo Atlacomulco, debido a su importancia, se le concede un apartado especial que se presenta más adelante.

Como ejemplos de la ocupación de cargos de personajes cercanos a Fabela están Adolfo López Mateos (rector del Instituto Científico y Literario de Toluca, hoy Universidad Autónoma del Estado de México), Alfredo del Mazo Vélez (sobrino del gobernador, tesorero, secretario de gobierno y gobernador del estado), Abel Huitrón y Aguado (director de Acción Social), Juan Fernández Albarrán (diputado local, presidente municipal de Toluca y sustituto de Del Mazo Vélez en la Secretaría de Gobierno), Roberto Barrios Castro (diputado) y Carlos Hank González (director de la Escuela Primaria de Atlacomulco). Para legitimarse, Fabela, también usó a la Iglesia católica a través del obispo auxiliar de México, el atlatomulquense Maximino Ruiz y Flores (Cruz y Toribio, 2009, p. 37).

El sucesor de Isidro Fabela fue su sobrino Alfredo del Mazo Vélez, quien no encontró oposición alguna para ganar las elecciones en 1944, apoyado por su relación con el presidente Miguel Alemán Valdés, un ejemplo más del predominio del Ejecutivo federal sobre la política local. Su gobierno se caracterizó políticamente por la construcción de mecanismos legales tendientes a centralizar en el Ejecutivo las decisiones más relevantes de la actividad pública (Arreola, 1998, p. 182). Además de que se consolida la posición del grupo a nivel nacional, pues miembros como Abel Huitrón y Aguado, Malaquías Huitrón, Raúl Serrano Tellechea, Adolfo López Mateos, Gabriel Ramos Millán y Roberto Barrios Castro lograron ocupar cargos a nivel federal, lo que demuestra la importancia que el grupo mexiquense comienza a tener, sus miembros son reconocidos fuera de la entidad.

De manera contraria, más que afianzar el poder de Isidro Fabela, con la designación de Del Mazo inicia su declinación como líder político de la entidad (Morales, 2006, p. 208).

De 1951 a 1957 gobierna Salvador Sánchez Colín, la sucesión no tuvo mayores complicaciones, pues en palabras de Arreola (1998,

p. 183) todo se resolvió en “familia”.⁸ En este caso se aprecian los vínculos de amistad dentro de las élites mexiquenses y la importancia que tienen para ocupar un cargo político con posterioridad.

En el gobierno de Sánchez Colín, el Estado de México se posicionó tanto política como económicamente, pues se fortalecieron las carreteras, comunicaciones y transportes, además de la infraestructura y un impulso a la educación. Políticamente se ampliaron las relaciones constituidas, la unidad de objetivos y la profesionalización de sus cuadros consolidaban la unidad y el control de los puestos públicos en un grupo muy reducido de dirigentes (Arreola, 1998, p. 185). Estos últimos aspectos se convirtieron en características innegables dentro de la política mexiquense, pues les permitieron una rotación de sus élites pero al mismo tiempo mantenían unidad y fortaleza.

Después de Sánchez Colín, llegó a la gubernatura Gustavo Baz Prada, quien mantenía una fuerte relación de amistad con el presidente Adolfo Ruiz Cortines, ya que había ocupado un lugar dentro de su gabinete. En esta designación, se presenta una muestra de la debilidad del poder de Isidro Fabela, pues apoyó a Mario Colín, quien era familiar del gobernador saliente, pero no fue recibido como una buena propuesta por el presidente de la república.

Luego de Baz Prada, ocupó la gubernatura Juan Fernández Albarrán. Durante su proceso de selección como candidato a gobernador hubo un leve encontronazo entre Isidro Fabela y Alfredo del Mazo Vélez; el primero apoyaba a Carlos Hank González y el segundo a Fernández Albarrán, aunque mucho de lo que definió la designación de este último fue su amistad con el presidente Adolfo López Mateos, a quien había conocido en el Instituto Científico y Literario del Estado

⁸ Esa resolución tan familiar contó con el apoyo de Miguel Alemán Valdés, pues existía una cercanía con Sánchez Colín debido a que éste había atendido su rancho La Finca de Sayula en Veracruz. Además, Sánchez Colín había sido senador suplente de López Mateos por invitación de Alemán (Morales, 2006, p. 211).

de México. Este caso nos sirve para ejemplificar la disciplina existente dentro del PRI estatal: se aceptaba la decisión presidencial sin mayor problema y sobre todo sin fracturas en la élite. La aceptación está basada en una lógica racional de maximización de utilidad al considerar que si el personaje que era nominado para gobernador y después convertido en titular del Ejecutivo local contaba con el aval, amistad y beneplácito del presidente de la república, era condición suficiente para suponer que le iría bien a él, al grupo y al estado.

Este principio de comportamiento es muy común en las élites políticas del grupo que gobierna. “En tres décadas, de 1960 a 1980, se aseguró la permanencia de la misma corriente política e ideológica en la conducción del gobierno del estado. A partir de los años setenta el personal político de la entidad influyó más y más en el sistema político mexicano” (Arreola, 1998, p. 186). Pero también la década de los sesenta significó una pérdida de poder para el núcleo principal del grupo; los políticos cercanos a Fabela, e incluso él mismo, ya mostraban signos de debilidad debido a problemas de salud por su avanzada edad.

A pesar de la debilidad en el grupo, la entidad siguió manteniendo un desarrollo económico y una solidez política que lo perfiló como uno de los estados considerado como modelo en todos y cada uno de sus aspectos (Arreola, 1998, p. 190). Se necesitaba un nuevo líder que encabezara los intereses del grupo y esto recayó en Carlos Hank González. Su candidatura se da en un ambiente de gran competencia que mostró las fracturas entre los grupos locales, lo que provocó que, una vez más, el presidente (Gustavo Díaz Ordaz) definiera quién sería el gobernador (Morales, 2006, p. 213).

Carlos Hank González resultó ser el personaje político que logró la afirmación y presencia nacional del grupo gracias a la conjunción de intereses, al éxito de los objetivos de sus fundadores: crear y consolidar al estado como una entidad industrial capitalista, y a la concentración de poder político y económico que alcanzó su líder na-

cional (Arreola, 1985, p. 11), con lo cual la entidad dejó de necesitar del apoyo federal para crecer económicamente.

El gran problema de Carlos Hank fue su relación con el presidente Echeverría, por lo que tuvo que conformar su gabinete de tal manera que incluyera a funcionarios de diferentes gobiernos,

del grupo de Sánchez Colín: José Ramón Arana Urbina y Alejandro Caballero; del grupo de Fabela: Mario Colín, Agripín García Estrada y Guillermo Colín Sánchez; del grupo de Baz: Enrique Carvajal Robles y Jorge Jiménez Cantú. De igual forma no dejó de apoyar a jóvenes políticos como Ignacio Pichardo Pagaza, Jorge Laris Casillas; quienes habían despuntado por sus méritos profesionales y académicos, sin que tuvieran relación de amistad con el gobernador. Además de impulsar a jóvenes políticos como Emilio Chuayffet Chemor, Arturo Martínez Legorreta, Humberto Benítez Treviño, Gabriel Ezeta Moll y José Antonio Muñoz Samayoa. También sobresalen los puestos de elección de Yolanda Sentíes Echeverría, Juan Monroy y Sixto Noguera, por mencionar algunos. (Morales, 2006, p. 213)

Si nos damos cuenta, dos de los personajes que incluyó Hank durante su gobierno fueron gobernadores años después; es el caso de Ignacio Pichardo Pagaza y Emilio Chuayffet Chemor. Por lo tanto, se aprecia otra característica del presidencialismo mexicano: en un primer momento tiene la capacidad de integrar completamente a su gabinete con los personajes que desea y además acomodarlos en las carteras que él considera pertinentes, también puede elegir a su sucesor.

Jorge Jiménez Cantú ocupó la gubernatura en 1975 y enfrentó a ciudadanos que iniciaban con apoyo de organizaciones contrarias al PRI; así, por primera vez, se decidió entre él, J. G. Silva Flores (PAN) y Gustavo G. Velázquez (Partido Popular Socialista [PPS]), y fue notable que en los municipios más urbanizados del estado se dieron los apoyos, en votos, más importantes para los opositores al PRI (Arreola,

1998, p. 191). El gobierno de Cantú se caracterizó por dos aspectos importantes: consolidar al grupo que lo convirtió en gobernador y mantener e impulsar la industrialización en la entidad.

Hacia estos años, Hank González ya era considerado uno de los hombres más acaudalados del país. La vinculación de los negocios y el poder trajeron consigo, dentro del llamado sistema político mexicano, la descomposición de una clase política “pura” es decir, de una clase dedicada única y exclusivamente a la cosa pública. El grupo que hasta este momento había llevado a los gobernadores del Estado de México al poder se convierte en una clase político-empresarial (Arreola, 1995, p. 294). Comienzan a ocupar cargos públicos hombres que se consolidaron como empresarios.

La sucesión de Jiménez Cantú enfrentó a distintos aspirantes dentro del partido, se hablaba incluso de treinta y cinco destacados políticos del estado (Arreola, 1998, p. 191). Los precandidatos oficiales fueron Román Ferrat Solá, Juan Monroy Pérez, Antonio Huitrón, Carlos Riva Palacio, Alfredo del Mazo González y Mario C. Olivera. Ante tal situación, se estimaba que finalmente el presidente de la república tendría la última palabra. José López Portillo, presidente de la república, eligió a Del Mazo González. Sobre esta decisión, López Portillo confesó que, en 1981, eligió a Alfredo del Mazo para ocupar la gubernatura del Estado de México con el fin de renovar generacionalmente a la élite local y nacional, y que lo hizo a pesar de la abierta oposición de Carlos Hank —su regente en el Distrito Federal, amigo cercano a esas alturas del sexenio y, sobre todo, líder indiscutible de los grupos estatales— y de Jorge Jiménez Cantú, gobernador saliente (Hernández, 2009, p. 202). Otro ejemplo del poder del presidente sobre la política local.

Con Del Mazo inició el desplome de los hankistas, lo que dejó que surgieran nuevas redes y pluralidad de élites locales que comenzaron a disputarse el poder impulsados por el reclamo de los actores políticos del Valle de México, quienes por décadas se han sentido relegados de la política local (Morales, 2006, p. 215), ya que los car-

gos de mayor poder político han recaído en miembros de la zona de Toluca y alrededores.

Del Mazo no concluye su periodo, su lugar es ocupado por Alfredo Baranda García (1985-1987).

La década de los ochenta significó una mayor apertura a la pluralidad y los partidos de oposición lograron un lugar dentro de la arena electoral. Tanto así que en 1987 por primera vez desde los años veinte

compitieron por el PRI, Mario Ramón Beteta;⁹ por el PAN, Javier Paz Zarza; por la Unidad Popular Mexiquense (UPM, integrada por el Partido Socialista Unificado de México —PSUM—, Partido Mexicano de los Trabajadores —PMT—, Partido Revolucionario de los Trabajadores —PRT— y un partido local, el Partido de los Trabajadores Zapatistas —PZT—), Carlos Bracho; por el PPS, Ambrosio A. Reyes Contreras; por el Partido Demócrata Mexicano (PDM), José Valencia González; por el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), María Trinidad Villegas Gutiérrez y por el PARM, Marco A. J. Prendes Fernández. (Arreola, 1995, p. 309)

Mario Ramón Beteta fue el segundo gobernador electo que no concluyó su periodo al incorporarse a la administración federal en 1989.¹⁰ Lo sustituyó Ignacio Pichardo Pagaza. Ramón Beteta ocupó el puesto de asesor especial de la Presidencia y director general del Banco Comermex durante el gobierno del presidente Salinas de Gortari.

⁹ Miguel de la Madrid quiso asegurarse de proponer al sucesor que no tuviera vínculo con Carlos Hank y su grupo, entre sus propuestas estaban: Mario Ramón Beteta, director de Petróleos Mexicanos (Pemex); Francisco Rojas, titular de la Contraloría de la Federación; Arsenio Farell Cubillas, secretario del Trabajo. La decisión a favor de Beteta constituía la más clara muestra de la centralización del poder en manos del presidente de la república (Morales, 2006, p. 216).

¹⁰ El hecho de que haya sido llamado fuera de la entidad no fue visto como un incentivo sino que se interpretó como un castigo por no haber mantenido el control electoral en la entidad en las elecciones de 1988, en este año el PRI pierde en el Estado de México nueve diputaciones federales, y la votación para la Presidencia de la República estuvo por debajo de la del Frente Democrático Nacional (Reveles e Islas, 2012, p. 31).

La contienda electoral de 1993 fue la que más atención acaparó en la historia local, el candidato priista, Emilio Chuayffet Chemor se enfrentó a candidatos como Luis Felipe Bravo Mena (PAN), Luis Miranda (PPS), Alejandro Encinas (PRD), Juan Manuel Huezco (Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional [PFCRN]), Gonzalo Cedillo (PARM), José Ángel Salinas (PDM), Pedro Vargas García (PT) y Natalia Escudero (PVEM). Atrás se quedaron los años del partido único. Se vivía pluralidad política en la entidad.

Una característica importante de Chuayffet es que no pertenecía a ningún grupo mexiquense. Si bien mantenía vínculos tanto con la clase local como con la nacional, no era un representante de alguna, lo cual le permitió trabajar con cierta autonomía y mantenerse lejos del grupo de Hank o de cualquier otro, por lo que pudo formar su equipo totalmente a su parecer, de hecho

rompió con una regla no escrita establecida en los gobiernos anteriores, al integrar su equipo con nuevos personajes, sin darle cabida a colaboradores de los exgobernadores; ya que de once miembros de su gabinete sólo tres habían tenido experiencia en administraciones pasadas. Sin lugar a dudas, esto motiva cierta ruptura entre las élites priistas locales, pues él se caracteriza por el dominio de la política local y de la burocracia. (Morales, 2006, p. 217)

Pero a pesar de que no les dio espacios, el triunfo de Chuayffet confirmó la presencia de los viejos estilos políticos arraigados en la entidad, la vieja guardia atacomulquense en la entidad conservaba el control y la adhesión del electorado local, que la entidad seguía siendo un seguro bastión priista en manos de los de Atacomulco (Arreola, 1995, p. 325), puesto que ganó a pesar del incremento de la oposición. Chuayffet tampoco concluyó su gobierno, lo sustituyó César Camacho Quiroz. En el periodo de estos gobernadores, el PRI mexiquense incrementó sus derrotas electorales tanto en la Cámara de Diputados como en la elección de ayuntamientos.

Hasta estos años, la coalición dominante del PRI mexiquense se mantenía cohesionada, disciplinada y acataba las decisiones tanto federales como de los líderes locales, lo que le daba fortaleza a pesar de las disidencias y evitaba sobre todo las fracturas internas. El senador Mauricio Valdés fue responsable en 1998 de uno de los rompimientos priistas, argumentando para su separación que la renovación de la dirigencia del PRI en el Estado de México debía hacerse “mediante un procedimiento democrático, con el fin de que la selección de candidato a la gubernatura tuviera el mismo carácter” (Reveles e Islas, 2012, p. 41). Este rompimiento si bien no afectó tanto al priismo mexiquense, demostró que una de las principales reglas no escritas de la política local —la disciplina— se había roto.

Tras la fractura provocada por Valdés y ante el hecho de que el presidente de la república, Ernesto Zedillo, se mantenía al margen de la política local, el partido decidió seleccionar al futuro gobernador mexiquense a través de una consulta con las bases realizada en enero de 1999. El ganador fue Arturo Montiel Rojas,¹¹ quien se enfrentó a sus correligionarios Héctor Ximénez, Humberto Lira Mora y Yolanda Sentés.

Morales (2006, p. 218) afirma que la candidatura y triunfo de Arturo Montiel realmente obedeció a los intereses de las élites locales. Esto lo podemos apreciar en el sentido de que contó con el apoyo de los liderazgos más importantes del Estado de México. Un ejemplo muy claro fue su cierre de campaña, pues “Se dieron cita 21 gobernadores del partido, los últimos siete exgobernadores de la

¹¹ La carrera política de Arturo Montiel está marcada por la estrecha relación que tenía con el contador Juan Monroy Pérez, de quien fue secretario particular cuando Monroy fue secretario general de Gobierno en la gestión de Jiménez Cantú. Además de esta relación, la experiencia de Montiel estaba centrada en su actuación como líder del PRI estatal. A diferencia de sus antecesores, le daba la posibilidad de entender claramente a los grupos internos del PRI, lo cual pudo ser un factor determinante para lograr su candidatura; además del apoyo que recibió de algunos exgobernadores, entre ellos del propio Hank y Chuayffet (Morales, 2006, p. 218).

entidad, los integrantes más reconocidos del Grupo Atlacomulco, el presidente nacional del CEN del partido y los dirigentes nacionales de los tres sectores” (Reveles e Islas, 2012, p. 43).

Este apoyo fue devuelto en la integración del gabinete de Montiel, cuyos cargos se otorgaron en gran medida como parte de los compromisos con los grupos locales y con exgobernadores. Su administración se caracterizó por los constantes cambios en las carteras de primer nivel (Morales, 2006, p. 219).

Montiel retomó varias de las enseñanzas de Fabela al colocar en lugares estratégicos a políticos afines a él; así, los elegidos fueron enviados a los municipios de Toluca, Tlalnepantla, Naucalpan, Chalco, Zumpango, Ixtlahuaca, Atlacomulco y Acambay, como jueces, agentes del Ministerio Público, secretarios y tesoreros. Incluso, nombró a alcaldes con la intención de mantenerlos como controladores de los caciques (Cruz y Toribio, 2009, p. 202) de estos lugares. Esta estructura tenía la intención de mantener el porcentaje electoral del PRI en la entidad. Después, tal experimento se convirtió en Fuerza Mexiquense, uno de los grupos de movilización electoral más importantes del priismo del Estado de México.

Montiel volvió a utilizar otra de las reglas de su partido, que es aglutinar y dar espacios de poder a los diferentes grupos de la entidad mexiquense, pero también se preocupó por formar una red propia. En ella estuvieron integrados varios jóvenes: Enrique Peña Nieto (quien había sido su secretario particular y lo apuntaló como el político idóneo para sucederlo), Luis Miranda Nava, Carlos Rello Lara, Fernando Maldonado Hernández, Carlos Iriarte Mercado y Miguel Sámano Peralta (Morales, 2006, p. 219); con esto, más que renovar la coalición dominante, trató de fortalecer tanto a su persona como al grupo que estaba creando. Con Montiel también se aprecia un desencuentro con la dirigencia nacional al aspirar por la Presidencia de la República hacia 2006.

La pérdida del Ejecutivo federal en el año 2000, si bien significó una derrota histórica para el PRI, propició cambios, algunos de ellos

beneficiaron a las entidades, debido a que al perder al líder natural del partido, los gobernadores priistas pudieron actuar con mayor libertad. Así, Reveles e Islas (2012, p. 44) consideran que el gobernador se acercó al partido, echó mano de los recursos del erario para responder a demandas específicas de la sociedad, usó los medios de comunicación para hacer propaganda de sus obras y, de ese modo, a su partido, y trabajó para recuperar a los disidentes que habían engrosado las filas de la oposición.

Tal política no sólo se practicó en ese momento, así ha venido operando el partido en la entidad. Claro que esto fue consecuencia de que el presidente de la república no fuera la figura principal, función que adquirió el gobernador, quien se convirtió en el principal líder de ese partido al interior del estado, por lo que sus acciones se hicieron de mayor presencia, contundencia y precisos fines políticos electorales. Se podría señalar que a partir de entonces el partido se volvió, en los hechos, una secretaría de negociación interpartidista y de elecciones, secretaría que amplía el gabinete legal. El partido, entonces, se erige como el brazo electorero o maquinaria electoral, como lo calificó Enrique Krauze (1994, p. 489) para el contexto nacional, calificativo válido con mayor vehemencia a partir de Arturo Montiel en el Estado de México.

Las características anteriores se detectaron en la entidad mexicana y serán abordadas en apartados posteriores.

Arturo Montiel logró acrecentar su poder debido a seis fenómenos: el primero fue la pérdida de la Presidencia de la República por parte del PRI que dejó acéfalos a los poderes locales priistas, por lo tanto, el vacío de poder fue cubierto por los gobernadores, en este caso, por Arturo Montiel, lo que redundó en un mayor control dentro del partido, pues ya no se tuvo que negociar con el jefe nato del partido, sino con el liderazgo estatal; el segundo fenómeno fue la política de nuevo federalismo de Zedillo, quien con su enfoque *hands-off* de la política local cedió el control político de los estados; el tercero fue la muerte del profesor Carlos Hank González, consi-

derado como el líder mexiquense, ocurrida en 2001; el cuarto fue la recuperación electoral que demostró el PRI en las elecciones para diputados locales y municipios en 2003 en la entidad; así como la propaganda que Montiel hizo de sus programas sociales; y, finalmente, en sexto, la sumisión del líder estatal del partido, Isidro Pastor Medrano al gobernador Arturo Montiel.

La pérdida del Ejecutivo federal en 2000 significó que el poder fuera utilizado por los gobernadores en cada una de sus entidades. El control que antes tenía el nivel federal sobre el local le fue propio al gobernador, quien obtuvo el dominio dentro del partido en el ámbito estatal. Los gobernadores se pelean por lograr el control del partido a nivel nacional.

El sucesor de Arturo Montiel Rojas fue otro oriundo de Atlacomulco, Enrique Peña Nieto, con quien se confirmó el poder que aún mantiene el PRI en la entidad, pues a pesar del notable crecimiento de la oposición en el Congreso local y en los ayuntamientos, no ha perdido la gubernatura, aunque sí ha enfrentado una mayor competitividad. Lejos quedó la participación del presidente de la república dentro de la entidad para la designación del candidato a gobernador, lo cual quedó demostrado con la candidatura de Enrique Peña Nieto. Cruz y Toribio (2009) consideran que

mantener la gubernatura era un riesgo que había que correr a pesar de las acusaciones de nepotismo;¹² había que arriesgarse en aras de mantener viva la profecía de los seis gobernadores. Con toda la parafernalia mexiquense [...] Peña Nieto se encumbraría para empezar la lucha. A la distancia, da la impresión de que, al imponer a su sobrino y

¹² El caso de nepotismo fue porque, según documentos públicos, versiones de familiares y amigos de Peña Nieto consultados por *El Universal*, el candidato está ligado por sangre con los exgobernadores Isidro Fabela Alfaro, Alfredo del Mazo Vélez, Salvador Sánchez Colín, Alfredo del Mazo González y, aparentemente, con Arturo Montiel Rojas. Sin embargo, Peña niega este último parentesco (Martínez y Fernández, 2005, p. 1).

hacerlo ganar a cualquier costo, Arturo también se aferró a un poder desvanecido desde 2001, cuando fracasaron sus planes de hacerse del control de los gobernadores priistas de todo el país. (p. 48)

Enrique Peña Nieto no era una figura política sobresaliente en el priismo mexiquense, su carrera política tuvo un ascenso meteórico, pues en pocos años logró ocupar diferentes cargos. De esto nos da cuenta Juan Pablo González (2010), quien asegura que

Peña Nieto ha realizado funciones de todo tipo y clase, incluso haber repartido propaganda política de Alfredo del Mazo González, tarea que realizó en 1981.

En 1984, se volvió miembro activo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y continuó así con su importante carrera política como Subcoordinador Financiero durante la campaña del entonces candidato priista a la gubernatura del Estado de México en 1999, Arturo Montiel Rojas, quien al ganar lo nombró secretario particular de su secretario de Desarrollo Económico, Carlos Rello Lara.

Además de estos nombramientos, también llegó a ocupar varios puestos políticos de importancia, tal y como sucedió cuando fue presidente de la Junta de Coordinación Política de la LV Legislatura, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LV Legislatura y Diputado Local por el Distrito XIII Atlacomulco en la LV Legislatura.

También ha estado a cargo de diversos puestos de carácter administrativo: fue secretario de Administración del Gobierno del Estado de México, presidente del Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (Issemym) y subsecretario de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México. (p. 1)

Cabe mencionar que todos estos cargos los ocupó en muy corto tiempo. Su participación en el Legislativo fue entre 2003 y 2004, y los de carácter administrativo entre 2000 y 2002. Anterior a estas fechas, su trabajo se desarrollaba en el partido o bien de manera independiente. Esa prisa en la formación de su carrera administrativa y política le permitió contar con las credenciales y requisitos para poder aspirar a la gubernatura.

Mantener un perfil relativamente bajo fue determinante en el momento de nombrar al sucesor de Montiel Rojas. Peña Nieto pasó prácticamente desapercibido y evitó los múltiples ataques de la clase política mexiquense, sobre todo del líder estatal Isidro Pastor Medrano. Aunque no pudo evitar a los periodistas, quienes se encargaron de evidenciar los lazos de sangre entre los gobernadores mexiquenses desde Isidro Fabela. Tampoco contaba con capital para hacer su propio grupo, pero tenía otras virtudes igualmente valoradas, como la cercanía y la lealtad, que supo capitalizar para convertirse en gobernador (Cruz y Toribio, 2009, p. 81), sin olvidar que mantiene vínculos familiares con el gobernador saliente Arturo Montiel Rojas.

De acuerdo con Rodríguez (2011), Montiel Rojas dejó a su sobrino en el Ejecutivo estatal, puesto que tenía la intención de ocupar la Presidencia de la República y necesitaba de alguien que le “cuidara las espaldas”, de tal forma que el gabinete prácticamente quedó inamovible, además de que la mayoría de las obras realizadas por el gobierno de los 600 compromisos se pactaron desde el sexenio de Montiel Rojas, fue una jugada de protección mutua.

Además del apoyo incondicional de su tío Arturo Montiel Rojas, Peña Nieto cuenta con Carlos Salinas de Gortari y se aprecia una cercanía con la lideresa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo. En la renovación de la Presidencia Nacional del PRI apoyó a Beatriz Paredes y fue visto en los mítines que ella realizó en el Distrito Federal para contender por la Jefatura de la capital del país.

Enrique Peña Nieto ganó las elecciones para gobernador en 2005 a pesar de que éstas fueron muy competitivas. Nuevamente se afirma el poder de Arturo Montiel al ganar su candidato. En particular, en el Estado de México desde la institucionalización de la gubernatura en 1942 hasta 1999 —enmarcadas en un régimen autoritario— la sucesión de gobernador se observó en estrecha relación con el presidente de la república en turno. En ciertos casos, la decisión de quién sería el gobernador la tomaba únicamente el propio presidente, sólo por mencionar a algunos se resaltaron las candidaturas de Salvador Sánchez Colín, Juan Fernández Albarrán y Mario Ramón Beteta. En estos gobiernos, la influencia de las élites locales fue casi nula (Morales, 2006, p. 220). Un caso contrario fue el de Peña Nieto, pues aquí ya no participó el poder federal, sino que se resolvió dentro de la entidad, con el poder político que recae en el gobernador.

En el caso de la coalición dominante del priismo mexiquense es importante destacar aspectos relevantes que le han permitido mantenerse en el poder y que sirven de reglas no escritas para todos sus miembros, la primera de ellas es la lealtad, la segunda es la disciplina y, finalmente, la confianza, con estas garantizan la estabilidad y la cohesión de los grupos, pues a pesar de que no pertenezcan al mismo pueden asegurar que su carrera política se va a mantener.

Un enfrentamiento que explica cómo los grupos mexiquenses se mantienen leales, disciplinados y unidos ocurrió en 2006, por las aspiraciones a la Presidencia de la República tanto del dirigente nacional del partido, Roberto Madrazo, como del exgobernador mexiquense Arturo Montiel Rojas. La mayor dificultad de Madrazo fue que no disponía de la colaboración de los mexiquenses cuya fuerza electoral¹³ es decisiva, por lo que dicha confrontación entre Madrazo y Montiel terminó unificando a la élite priista mexiquense. Las diferencias entre ambos eran tan profundas y las cuentas pendientes tan abultadas

¹³ Las entidades que cuentan con un padrón electoral mayoritario son el Estado de México con 10 900 000 y la Ciudad de México con 7 600 000 empadronados.

que sólo una posible candidatura de Montiel a la Presidencia de la República podía garantizar a la élite local recursos a futuro (Arzuaga, Espinosa y Niño, 2007, p. 149), por lo tanto, los intereses personales y de grupo fueron antepuestos a los del partido.

Hasta este momento, se ha apreciado la participación que históricamente ha tenido el Poder Ejecutivo federal sobre el Ejecutivo mexiquense y la cercanía que se mantiene entre ambos poderes, pues se establece una rotación de las élites entre el ámbito local y federal. Si bien es un esbozo histórico del siglo pasado, nos sirve muy bien para entender el objeto de estudio que se centra en el siglo XXI.

La atención otorgada del federal al local no es gratuita, el Estado de México significa un gran poder político y económico, el primero de ellos depositado en una coalición dominante que encuentra sus orígenes desde la década de los cuarenta. El poder político de Montiel se concentró en su persona y le permite ejercerlo en el Estado de México con la capacidad de designar a su sucesor e, incluso, candidatearse para la Presidencia de la República en 2006 casi imponiéndose al grupo nacional.

El Grupo Atlacomulco

En el esbozo histórico presentado en párrafos anteriores, se abordó el caso del Grupo Atlacomulco como uno de los actores importantes en el proceso de toma de decisiones en el Estado de México. Es un tema interesante debido a que en algunas ocasiones se ha negado su existencia, pero no su efectividad ni capacidad de influencia sobre la política mexiquense. Uno de los detractores de esta idea es Carlos Herrejón (citado en Hernández, 1998), quien considera la vida del grupo efímera, pues para él sólo tuvo vigencia durante la administración de Sánchez Colín y a partir de ahí han sido grupos creados por cada gobernador en turno que no logran sobrevivir más que un periodo. El Grupo Atlacomulco es una organización de personas

que han tenido y tuvieron identificación política, ideológica o familiar en el transcurso de su vida y de su carrera política dentro de la entidad desde 1945, año de fundación de facto del grupo por Isidro Fabela hasta su consolidación en los años setenta por su figura más prominente Carlos Hank González (Arreola, 1985, p. 10). Algunas de las características del grupo son que ha logrado un continuismo político que se traduce en estabilidad gracias a que existe una centralización y permanencia en el poder, así como la acumulación de cargos políticos entre un número muy restringido de dirigentes (Arreola, 1985, p. 10). También su permanencia se debe en gran medida al apoyo recibido desde el poder federal al lograr que las disputas políticas fueran canalizadas a través del partido oficial.

De los gobernadores mexiquenses, hasta Enrique Peña Nieto se establece una línea continua de los miembros del Grupo Atlacomulco para ser Ejecutivos locales (véase anexo 1). Dicho grupo, que se ha convertido en una coalición dominante, ha provocado que casi todos los políticos mexiquenses construyeran sus carreras en función de amistad, intereses y compromisos compartidos, mismos que lograron fincar una extraordinaria unidad que les ha permitido negociar sus diferencias y decidir los cambios en el poder estatal (Maldonado, 2003, p. 86), la lealtad se convierte en uno de los requisitos indispensables para permanecer dentro del grupo y asegurar su carrera política en el estado o bien a nivel federal. Dicha lealtad es tanto personal como institucional.

La continuidad del Grupo Atlacomulco ha sido uno de los aspectos más importantes del desarrollo político en cuanto a sus vínculos con el centro político nacional y su capacidad para negociar espacios de poder en medio del rejuego de las redes (Maldonado, 2003, p. 99), las cuales se establecen desde el Estado de México hasta el Congreso de la Unión y en otras instituciones federales. El éxito del grupo, por lo tanto, se basa, por un lado, en un férreo control de dirigentes y, por otro, en los mecanismos de socialización instrumentados por su dirigencia. Las relaciones clientelares y de compadrazgo

fueron elementos sustanciales para complementar las estrategias de dominio (Ruiz, 2008, p. 183) y acumulación de cargos de sus miembros, además de entre éstos los destacados o importantes aseguran cargos dentro de los gobiernos siguientes, ya sea en la administración pública estatal o dentro de la Cámara local.

Dichas reglas políticas propiciaron la formación de una red, y no un grupo, lo que permitió la flexibilidad y durabilidad de la clase política ante las distintas coyunturas o periodos de gobierno (Arzuaga, Espinosa y Niño, 2007, p. 136) que se han comentado ampliamente en el apartado anterior. La existencia de todos estos pequeños grupos dentro de uno más grande propició que los gobernadores mexicanos buscaran como una estrategia el reclutamiento de jóvenes políticos que con el tiempo formaron sus propias redes y grupos, fincados más en una visión de liderazgo estatal que en un control férreo sobre las carreras de nuevas generaciones (Arzuaga, Espinosa y Niño, 2007, p. 140).

Esto lo podemos apreciar en el caso de Arturo Montiel Rojas, quien creó un nuevo grupo conocido como los Golden Boys cuyos miembros son Enrique Peña Nieto, Miguel Sámano Peralta (exsecretario particular de Montiel), Luis Enrique Miranda (exsecretario de Finanzas), Carlos Iriarte (ex secretario de Desarrollo Social), Eduardo Segovia Abascal (exsecretario de la Contraloría), Benjamín Fournier (exsecretario de Obras) y Juan Mondragón (exasesor), una de las características de este grupo es ser miembros de una “generación de políticos mediáticos, caracterizados por su juventud, preocupados por su apariencia física y adicción a la pantalla de televisión” (Cruz, 2012, p. 122).

Antes de la creación de este grupo, Hernández (1998, p. 50) considera que existieron cinco etapas, “los gobiernos de Fabela, del Mazo Vélez y Sánchez Colín; una etapa de transición, que representan los grupos de Baz y Fernández Albarrán; el dominio del Grupo Hank, que incluyó su gobierno y el de Jiménez Cantú; una nueva ruptura con los gobiernos de Del Mazo González y Beteta y, por último,

la conciliación con Pichardo". Cada uno de estos gobernadores logró conciliar los intereses con las élites locales al incorporar a los miembros de los diferentes grupos dentro de la administración pública estatal, pero su importancia no estriba únicamente en esto, sino en el hecho de que el gobernador se concibe como el árbitro entre cada uno de los diferentes grupos y, por lo tanto, en el gran negociador. Aunque la existencia de distintos grupos muestra la división interna, algo característico del PRI mexiquense es la disciplina y la lealtad hacia el candidato del partido; a pesar de las diferencias, se suman a los proyectos y así saben que su carrera política tendrá permanencia.

Previamente, se elaboró un esbozo del presidencialismo mexicano y se destacaron los rasgos que se reproducen dentro del ámbito local, también se dio cuenta de una síntesis histórica de los gobernadores en el Estado de México con las modificaciones y aportaciones que cada uno de ellos hizo al sistema político mexiquense. Se ha observado también la relación que se establece entre cada uno de ellos y la conformación del grupo de poder más importante en el Estado de México, el Grupo Atlacomulco. Sin embargo, ahora es necesario aproximarse a la estructura de poder en la entidad mexiquense. Así, en el siguiente capítulo, se delinearán los dos poderes que reconoce el sistema mexicano, el poder *de jure* (de derecho) y el poder *de facto* (hecho), y se explicará ampliamente cada uno de éstos.



La estructura de poder
en el Estado de México

El presente capítulo da cuenta de la estructura del poder en el Estado de México, tanto formal como fáctico, presentándose de manera amplia las variables importantes de la investigación. El propósito es abundar sobre el poder político del Ejecutivo mexiquense sobre los otros dos poderes formales, pero también sobre la manera como se relaciona el gobernador con los poderes fácticos estatales.

LOS PODERES FORMALES EN EL ESTADO DE MÉXICO

El poder en el Estado de México para su función se encuentra dividido igual que en la federación: un ejecutivo, un legislativo y un poder judicial. Cada uno de éstos cuenta con facultades específicas que le son otorgadas por la Constitución local y las leyes particulares. Cabe mencionar que a diferencia del federal, en el ámbito local el Poder Legislativo no es bicameral, únicamente cuenta con la Cámara de Diputados.

En los párrafos subsiguientes se abordará cada uno de estos poderes por separado.

Poder Ejecutivo

El Ejecutivo se deposita en una persona denominada gobernador del estado, quien ejerce por seis años el cargo. De acuerdo con el artículo 77 de la Constitución mexiquense, tiene facultades formales en materia administrativa y económica, pero materiales en el área legislativa y judicial. Éstas le permiten un amplio margen de acción y repartir incentivos entre los miembros de los diferentes grupos políticos del Estado de México.

Una de las facultades que le permite al gobernador repartir dichos incentivos es nombrar y remover libremente a los servidores públicos del estado, así que él decide quiénes son los políticos que van a ocupar los cargos, de esta manera puede otorgar nombramientos de notario. También puede nombrar a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero en este caso no tiene total libertad, pues la aprobación se somete a la Legislatura local. Otra facultad que tiene es que puede crear organismos auxiliares.

Si bien sus funciones son ejecutivas, también cuenta con facultades en el ámbito legislativo, en este sentido puede promulgar y publicar leyes, decretos o acuerdos; expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura; pero una más importante es que puede presentar ante la Legislatura del estado iniciativas de ley o de decreto, situación que le permite participar directamente dentro de la Cámara local, sus propuestas de ley son atendidas sin intermediarios, además puede proponer a la Legislatura del estado los temas correspondientes para la designación de ayuntamientos provisionales, concejos municipales y miembros de los cuerpos edilicios. Otra facultad es que puede rechazar leyes y decretos que ya han sido aprobados por la Legislatura, aunque si ésta los aprueba nuevamente el gobernador ya no tiene posibilidad de actuación. Finalmente, puede convocar a la Legislatura a sesiones extraordinarias por conducto de la diputación local.

En materia judicial, tiene gran poder, puede mandar personalmente las fuerzas de seguridad pública del estado,¹⁴ además, en este rubro se puede coordinar con la federación; también puede instruir a la Guardia Nacional en el estado y mandarla como jefe. En este mismo tenor, puede girar órdenes a la policía preventiva municipal en los casos en que juzgue de fuerza mayor o alteración grave del orden

¹⁴ Un claro ejemplo del uso de la fuerza pública es el caso de San Salvador Atenco, primero en 2001 y después en 2006. El movimiento social de San Salvador Atenco surgió como respuesta al decreto federal promulgado el 22 de octubre de 2001 en el que se expropiaban los terrenos que afectan a 13 núcleos agrarios en el oriente mexicano y que tenía como objetivo la instauración de un aeropuerto alterno al de la Ciudad de México. Las primeras manifestaciones en contra del nuevo aeropuerto fueron marchas a la Ciudad de México, el símbolo característico de los ejidatarios fue blandir un machete. A este grupo campesino se le fueron sumando adeptos, como “grupos estudiantiles, obreros, organizaciones urbanas, grupos ambientalistas, de derechos humanos e incluso organismos que defienden la vivienda y el desarrollo urbano. Tal fue el caso del alto comisionado y relator para la vivienda de la Organización de las Naciones Unidas” (Moreno, 2010, p. 80). Con el paso del tiempo, se unieron otros movimientos como los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y los llamados Francisco Villa, entre los más importantes. El estado utilizó al grupo policiaco Fuerzas de Acción y Reacción Inmediata (FARI), así como a los policías estatales para arremeter en contra de los rijosos. En uno de los primeros enfrentamientos ocurridos en julio de 2002 se reportaron 30 ejidatarios lesionados, 19 desaparecidos y tres agentes estatales lesionados (Salinas y Alvarado, 2002). Finalmente, y a través de dos frentes de lucha, uno por la vía jurídica y el otro a través de la movilización social, los campesinos de Atenco logran su objetivo y no se construyó el Aeropuerto en Texcoco. Otro ejemplo del uso de la fuerza pública que vivieron los pobladores de Atenco ocurrió entre el 3 y el 4 de mayo de 2006, cuando participaron 3000 policías y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM) consignó a “189 personas acusadas de delincuencia organizada” (Gilly, 2012), dos jóvenes de 14 y 20 años resultaron muertos en este enfrentamiento, en el que los policías persiguieron a los habitantes de Atenco, usaron gas lacrimógeno, aquellos que huían eran sacados de los hogares en donde les daban asilo, eran golpeados brutalmente, las casas fueron cateadas sin previa orden, en algunos hogares hubo robos, las mujeres fueron violadas y privadas de su libertad, llevadas a grandes camiones que las trasladaron a los penales correspondientes, entre ellas y sus compañeros varones sumaron aproximadamente 217 personas encarceladas. El motivo que generó la participación de las fuerzas policiacas fue que no se instalaran vendedores de flores en la banquetta. Si nos damos cuenta el uso de la fuerza pública se origina en periodos de gobernadores distintos, el primero es con Arturo Montiel Rojas y el segundo con Enrique Peña Nieto, ambos demuestran que a pesar del trato mediático y las múltiples acusaciones de violación de derechos humanos cometidos por las fuerzas del orden público, su gobierno no se desestabiliza, de hecho se aprecia en este sentido un gran poder de negociación sobre la aplicación de la ley.

público. Similar a la facultad presidencial, también concede indultos y conmuta las penas privativas de libertad.

Además de las facultades mencionadas, en el aspecto económico tiene otras igualmente importantes: enviar cada año a la Legislatura los proyectos de Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y el Proyecto de Ley de Ingresos de los Municipios; y debe presentar la cuenta del año que concluye. Sobre los recursos a los municipios es el conducto para cubrirles las participaciones federales que les correspondan a las bases, montos y plazos que fije la Legislatura. Ésta es una atribución muy importante, pues con este control del dinero que tiene puede designar a qué municipios se aumentan los ingresos a través de las participaciones y a cuáles se les reducen. La proyección y la asignación de los recursos otorgan un poder especial a quien lo ejerce.

Desde la lógica del neoinstitucionalismo, el gobernador actúa de acuerdo con la norma y tiene posibilidad de actuación sobre las otras instituciones.

Poder Legislativo

El Poder Legislativo en la entidad está integrado por setenta y cinco diputados, cuarenta y cinco electos por el principio de mayoría relativa y votados por distritos uninominales, y treinta electos por el principio de representación proporcional bajo el sistema de una circunscripción. Ellos durarán en el cargo tres años. Se eligen a través del sufragio universal, secreto, libre y directo.

El Poder Legislativo se manifiesta en la integración de una sola Cámara denominada Legislatura del estado. Existen anualmente tres periodos de sesiones ordinarias, el primero comprende del 5 de septiembre al 18 de diciembre, el segundo, del 1 de marzo al 30 de abril y el tercero, del 20 de julio al 15 de agosto; obviamente cuenta con sesiones extraordinarias, que pueden llamarse a petición del gobernador.

Para el ejercicio de sus funciones, el Legislativo se divide en cuatro órganos: la Directiva de la Legislatura, la Diputación Permanente, la Junta de Coordinación Política, las comisiones y los comités. Todos los diputados deben participar en la integración de estos órganos.¹⁵

La pluralidad en la composición de la Cámara mexiquense ha generado un aumento de la participación de la oposición en la Cámara de Diputados. Al respecto, Cisneros (2012, p. 212) afirma que al incrementarse su presencia en la integración de una de las ramas del poder, la Cámara de Diputados, se transformaron no sólo en opositores sino, en varios casos, en detentadores del poder. De esta forma, con la pluralización del Poder Legislativo se limitó la participación del Ejecutivo estatal en todas las ramas de gobierno.

Como diputados tienen derecho a participar en las sesiones de la Asamblea, ser integrantes de comisiones o comités o involucrarse en los trabajos de éstas (Cisneros, 2012, p. 225). Entre sus obligaciones se encuentra asistir a las juntas, a las sesiones de la Legislatura y de la Diputación Permanente cuando formen parte de ésta; participar en los trabajos de las comisiones y comités en los que estén involucrados, y cumplir con los trabajos que le sean encomendados por los órganos de la Legislatura (Cisneros, 2012, p. 225).

La Junta de Coordinación Política propone entre los diputados de los diferentes grupos parlamentarios los cargos de las comisiones legislativas. Ésta se integra por un presidente, un secretario, un prosecretario y seis miembros (Cisneros, 2012, p. 226). Esta junta, en palabras de Sánchez Ramos (2012, p. 298),

es en realidad el órgano de poder político del Poder Legislativo pues se integra por los coordinadores de cada grupo parlamentario pero a la hora de la votación cada coordinador representa el número de curules

¹⁵ El conocimiento detallado sobre estos órganos del Legislativo se encuentra en el Título segundo denominado "De la organización y funcionamiento de la Legislatura" de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

que tiene o sea no es un voto igual el que tiene más votos ése es el valor de su voto por lo tanto el partido que tiene la mayoría en este órgano de la junta de coordinación pues tiene más votos también y este órgano constituido por 7 personas más menos es en realidad el que decide el quehacer legislativo.

Este espacio sirve para el diálogo, para la negociación y la toma de acuerdos entre las distintas fracciones parlamentarias, donde se considera qué es lo que se va a tratar en pleno y cuáles serían las posturas de los partidos; entonces, en realidad, el pleno no se convierte en un espacio de gran discusión, de gran debate o de genuino debate, sino que está disciplinado (Sánchez, 2012).

La actividad de la Cámara de Diputados se plasma en el *Diario de Debates* que se publica en la *Gaceta Parlamentaria*.

Si bien la Cámara de Diputados mexiquense se ha pluralizado y en ella convergen partidos con diferentes ideologías e impulsan proyectos particulares, no se aprecia que sea un gran poder que limite al Ejecutivo, ya que al menos las iniciativas de éste son aprobadas sin mayor conflicto. En este caso, parece que la participación de grupos parlamentarios distintos al PRI no es un problema para este grupo parlamentario ni para el gobernador, ya que a pesar de la oposición logra dominar al Legislativo.

De hecho, el mayor número de iniciativas son presentadas por

el poder Ejecutivo después por el PRI, el PAN presenta un poco menos, todavía menos el PRD y en el caso de los municipios muy pocas iniciativas presentan, entonces, el gobernador sigue siendo el gran legislador, además controla a algunos actores políticos a través del manejo de incentivos como pueden ser los cargos. (Sánchez, 2012)

Vinculado con esta idea, para Arellano Castro (2003, p. 115), el gobernador ejerce un dominio determinante sobre la Cámara de Diputados, debido a su influencia en el nombramiento de los

candidatos del PRI al Poder Legislativo local, aunque no solamente se reduce a eso, sino que los puede controlar gracias a que es quien puede influir en su futuro político, así como ampliar o limitar su papel e ingresos.

Los grupos parlamentarios de los partidos políticos emergentes, como el PT, Convergencia¹⁶ y Nueva Alianza (NA) tienen poca participación en el Congreso, tanto en número de espacios como en la aprobación de sus iniciativas, pues éstas son en su mayoría de los partidos políticos consolidados y éstos son quienes determinan la agenda político/legislativa de la entidad (Cisneros, 2012, p. 233).

El dominio del gobernador sobre el Legislativo no se ha eliminado completamente, aunque sí se ha incrementado el proceso de discusión y negociación entre las diferentes fuerzas políticas. Aunque los ordenamientos legales pertenecen al Ejecutivo, las iniciativas de los diputados son nulas, y las modificaciones que llegan a hacer a las iniciativas del mismo son siempre de forma nunca de fondo (Arellano, 2003, p. 114).

A pesar del incremento de la pluralidad partidista en el Congreso mexiquense, resalta la gran capacidad que esta institución ha tenido para aprobar acuerdos sin mayores conflictos, situación que puede tener la siguiente lectura: que el Congreso mexiquense ha sabido priorizar los acuerdos por encima de los conflictos, asumiendo un carácter de negociación en el que la disciplina partidista se relaja, en comparación con el Congreso federal, y ello permite llegar a negociaciones para aprobar acuerdos a cambio de algunos beneficios para los diputados de oposición (Cortés, 2012, p. 87).

Este aspecto nos hace entender que realmente no existe una verdadera fuerza opositora, pues las iniciativas y los acuerdos se negocian fuera del pleno, y la bancada opositora vota de acuerdo con lo que envía el Ejecutivo. En palabras de Ricardo Cortés

¹⁶ Hoy MC.

La capacidad de negociación del gobierno mexiquense y de su partido en el Congreso local parece más el resultado de una relación clientelar entre gobierno y diputados de oposición que de una verdadera vocación de representación de los intereses ciudadanos y por ende de su espíritu democrático. (Cortés, 2012, p. 87)

No se debe olvidar que dentro del Congreso mexiquense se coloca a los miembros leales al gobernador que hacen este trabajo de convencimiento y de negociación con las otras bancadas; de hecho, la presencia del grupo político de Enrique Peña Nieto en la LVII Legislatura del Estado de México es un simple reflejo del poder vertical imperante en el priismo mexiquense, en el que el gobernador es el vértice del poder político (Cortés, 2012, p. 100) y sus representantes (en esa época) fueron Ernesto Javier Némer Álvarez y Enrique Jacob Rocha. Otros de los legisladores priistas que han fungido como los negociadores del Ejecutivo mexiquense, y no sólo con Enrique Peña Nieto, sino también en el sexenio de Montiel Rojas, han sido, Humberto Benítez Treviño, Eruviel Ávila Villegas, Ricardo Aguilar Castillo, Ana Lilia Herrera Anzaldo y Aarón Urbina Bedolla, sólo por mencionar algunos.

Poder Judicial

Finalmente está el Poder Judicial que, de acuerdo con el artículo 88 de la Constitución local, se deposita en

- a) Un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno, Sala Constitucional, Salas Colegiadas y Unitarias Regionales;
- b) En tribunales y juzgados de primera instancia y juzgados de cuantía menor; organizados de acuerdo a [sic] su competencia establecida en las leyes secundarias. Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente.

El Tribunal Superior de Justicia se integra con sesenta magistrados que se mantienen en el cargo quince años y su renovación es escalonada.¹⁷ Según el decreto número 37 expedido el 10 de enero de 2010 por el gobernador Enrique Peña Nieto, los magistrados serán designados por el gobernador del estado; y los jueces, por el Consejo de la Judicatura del Estado de México, previo examen de oposición abierto (LVII Legislatura, 2010, p. 17). Los nombramientos de los magistrados se sujetarán a la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente. En este caso se aprecia un intento por buscar el equilibrio en los poderes, pero en el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México se menciona que, en caso de que no fueran aprobados, el Ejecutivo mexiquense puede formular una segunda propuesta y, si tampoco es aprobada, quedará facultado para realizar un tercer nombramiento que surtirá efectos inmediatamente.

El presidente del Tribunal Superior de Justicia se elige por mayoría de votos por los magistrados del Poder judicial, el voto puede ser abierto o secreto. Se renovará cada tres años y tiene la posibilidad de reelección.

Respecto a la conformación del Consejo de la Judicatura se integrará por siete miembros que serán:

- I. un presidente, que será el del Tribunal Superior de Justicia;
- II. dos magistrados del pleno del Tribunal Superior de Justicia designados por el Consejo de la Judicatura;
- III. un juez de Primera Instancia designado por el Consejo de la Judicatura;
- IV. uno designado por el titular del Ejecutivo del Estado; y
- V. dos designados por la Legislatura del Estado (*Gaceta*, 2010, p. 18).

¹⁷ Para el efecto de renovación escalonada ocho serán nombrados por quince años, siete por diez años y otros siete por cinco años, estos lineamientos sólo funcionaron para la reforma de escalonamiento y actualmente todos los magistrados duran quince años a renovarse de manera escalonada.

Todos ellos durarán cinco años en su cargo y se renovarán de manera escalonada.

El territorio del Estado de México se divide en dieciocho distritos judiciales, a saber Chalco, Cuautitlán, Ecatepec de Morelos, El Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Nezahualcóyotl, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Valle de Bravo y Zumpango (*Gaceta del Gobierno*, 2010, p. 4).

A diferencia del Legislativo, este poder ha gozado de una relativa mayor libertad, debido a que los asuntos juzgados por los tribunales judiciales estatales no tienen implicaciones políticas serias y, de hecho, la participación del presidente del Tribunal Superior de Justicia en actos públicos tiene una función protocolaria (Arellano, 2003, p. 116).

La relación entre estos poderes no ha cambiado mucho, es la instancia que menos reformas ha sufrido. Esto nos permite observar que el Poder Judicial aún sigue dominado fuertemente por el Ejecutivo local. Un ejemplo muy claro es el referente a las designaciones de magistrados del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), pues son propuesta del Ejecutivo y el Legislativo tiene como una de sus obligaciones aprobar los nombramientos de magistrados tanto del TSJ como del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Hasta este momento se han descrito los poderes formales de la entidad mexiquense, sin embargo, falta por abordar los poderes fácticos que determinan en gran medida la política del Estado de México.

Además de estos poderes formales, existen otras instituciones con carácter autónomo que a la postre significan un incentivo más que ofrecen los partidos políticos y en algunas ocasiones se aprecia el involucramiento del Ejecutivo local, ejemplos de éstos son el IEEM, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem) y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem). El hecho de que sean instituciones autónomas se circunscribe a este proceso de democratización en el cual se ha insertado el Gobierno mexiquense.

La creación de entidades autónomas se remonta al año de 1995, cuando gracias a una modificación constitucional se crean tanto el IEEM como la Codhem.

Estas modificaciones a la Constitución local permiten apreciar cómo el proceso de democratización continúa avanzando a través de los años y nos muestran un claro ejemplo de la modernización política que vive el Estado de México gracias a las transformaciones de 1995.

LOS PODERES FÁCTICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

El poder fáctico se entiende como aquel que no tiene el reconocimiento formal por parte del Estado, pero que tiene una capacidad muy amplia para incidir en el rumbo de los asuntos públicos, como ejemplos de éste se encuentran la Iglesia, el Ejército, los empresarios, los medios de comunicación, las organizaciones sindicales, los movimientos sociales, las Universidades, entre otros.

Los poderes fácticos abarcan un espacio en específico de la sociedad, puesto que se mueven en el terreno económico, ideológico, educativo e incluso militar, por lo que está en contacto con cierto sector social que les otorga legitimidad y a la postre les permite desempeñar un papel importante dentro del sistema, al ser representantes de diferentes intereses.

Es importante considerar que la función que desempeñan estos poderes fácticos no es nueva, algunos de ellos tienen un vínculo histórico con los poderes formales, pero se han visto favorecidos por el cambio político en el país, lo cual les ha permitido tener un papel más activo en la elaboración de las políticas públicas, puesto que el espacio de la política pasó de ser un ámbito privilegiado a ser uno público, en donde confluyen diferentes intereses, aunque también les ha otorgado un poder mayor ya que tienen la posibilidad de imponer o de modificar decisiones que pueden afectar el interés público. Sin

duda alguna, cada uno de estos poderes tiene un peso específico dentro de las decisiones gubernamentales.

María Amparo Casar (2009, p. 2) enumera cinco características de los poderes fácticos que en caso extremo pueden limitar la autonomía. La primera es que no dependen de la voluntad de los ciudadanos ni de sus representantes, pero condicionan la representación; en este caso, se aprecia el poder que ejercen dentro de la sociedad al ser independientes de la base social.

La segunda es que no son parte formal del proceso de toma de decisiones, pero tienen instrumentos para influir de manera desproporcionada en los poderes públicos, en particular al Ejecutivo y al Legislativo. En este punto, quiero hacer especial énfasis, ya que el proceso de la toma de decisiones es muy importante para la elaboración de las políticas públicas y resulta fundamental el apoyo o el rechazo que determinada política pública obtenga de estos poderes fácticos. En este caso, tienen la capacidad de presionar al Gobierno para actuar de la forma en que ellos consideren como la más adecuada. Se convierten en círculos de poder que, de una u otra manera, toman las riendas de las decisiones gubernamentales a favor de sus intereses, no importándoles —en la mayoría de los casos— el futuro del país y, menos, el destino de la mayoría, se empeñan en diseñar e imponer la agenda de sus intereses, aunque éstos atenten contra la sociedad. El poder formal se ve subordinado a la necesidad de atender los intereses particulares de unos cuantos que tienen fuerza económica (empresarios, medios de comunicación, sindicatos) o fuerza ideológica (Iglesia, Ejército) para convertir su voluntad en políticas públicas.

Vinculado a la característica anterior se encuentra el que los poderes fácticos no tienen representación formal en el Congreso o en el Gobierno, pero pueden poner vetos a la acción pública, lo que constituye la tercera característica.

Como cuarta característica, es que crecen al amparo de las autoridades, pero las convierten en su rehén. En este caso, el Gobierno las

tolera y las impulsa, pero en ocasiones es rebasado por la capacidad de convocatoria y movilización que logran obtener.

A las características que les atribuye María Amparo Casar (2009), se les suma el hecho de que a los poderes fácticos se les ha permitido involucrarse de mayor forma en la elaboración de las políticas públicas. El Estado tiene un comportamiento como ente regulador y quien maneja de mayor forma la situación es el mercado, por lo que las políticas públicas son menos envolventes y más focalizadas, lo que ha provocado que la agenda pública se construya sobre las bases de intereses públicos, organizados según las prioridades de quienes las desarrollan (Vicencio, 2010, p. 1). Es en este punto precisamente en el que los poderes fácticos han encontrado un espacio para poder involucrarse en la política, algunos más que otros, pero es un lugar que permite el diálogo y la negociación con el Estado.

Son identificables en territorio mexiquense cinco poderes fácticos: la Iglesia, los empresarios, los medios de comunicación, la comunidad mazahua y las fuerzas políticas regionales. A partir de los párrafos subsiguientes se dará cuenta de la participación de cada uno de éstos dentro del sistema político mexiquense y su capacidad de influir en las decisiones públicas, así como los vínculos que crean con la clase política mexiquense.

Iglesia católica

Uno de los primeros poderes fácticos que se abordará en este trabajo es la Iglesia católica. En México, se encuentra organizada en dieciocho arquidiócesis, sesenta y cinco diócesis y dos eparquías. Para esta investigación no es de suma importancia mencionar la integración de cada una de éstas, sin embargo, se abordarán aquellas que inciden sobre el ámbito mexiquense.

En el Estado de México, se encuentran dos de las dieciocho arquidiócesis. La primera es la Arquidiócesis de México que contempla las diócesis de Atlacomulco, Cuernavaca, Tenancingo y Toluca. Si nos damos cuenta, ahí está la capital del Estado de México y el municipio de Atlacomulco, de donde han surgido grandes líderes locales e, incluso, es cuna de la agrupación política más poderosa del Estado de México, el Grupo Atlacomulco.

La otra Arquidiócesis es la de Tlalnepantla, que abarca las diócesis de Cuautitlán, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Teotihuacán, Texcoco y Valle de Chalco. Todos estos municipios se encuentran localizados en el oriente del Estado de México, donde se ubican los municipios más poblados de toda la entidad, Ecatepec y Nezahualcóyotl.

En resumen, en el Estado de México hay nueve diócesis de las sesenta y cinco que existen a nivel nacional, esto demuestra que el poder de la Iglesia católica es de suma importancia en el estado por lo que el contacto con los obispos allana el ejercicio del poder político del gobernador.

En la diócesis de Ecatepec reside uno de los ahora exobispos más polémicos del Estado de México que, incluso, ha tenido problemas dentro de la Iglesia católica por sus declaraciones y actuaciones separadas de los principios de ésta. Ese personaje tan singular es Onésimo Cepeda Silva,¹⁸ a quien Barranco (2012b, p. 1) ha llamado “el pastor

¹⁸ Onésimo Cepeda es abogado por la Universidad Autónoma del Estado de México (UNAM), 1956-1960, y uno de los poquísimos obispos con estudios en universidades laicas. Su vocación sacerdotal es tardía. Se ordenó a los treinta y tres años, después de una disipada vida como rockero, torero, parrandero y bolsero. En sus primeros años sacerdotales, en los setenta, se amparó bajo el signo de progresismo católico, impulsado por el Concilio Vaticano II, en la avanzada Diócesis de Cuernavaca. Tomó distancia de su obispo, Sergio Méndez Arceo, refugiándose en los conservadores movimientos carismáticos. Incursionó como televangelizador en una pequeña televisora estadounidense. Años después, las preocupaciones de Roma y los nuevos vientos disciplinarios colocaron a Onésimo Cepeda en una posición inmejorable para tomar revanchas. Se convirtió en aliado incondicional del nuncio Girolamo Prigione para dismantelar y estrujar la obra pastoral de don Sergio. Apoyó la persecución encabezada por los obispos sucesores, Posadas Ocampo y Reynoso Cervantes, contra los teólogos de la liberación, así como de los agentes de pastoral popular de las comunidades de base (Barranco, 2012b, p. 1).

de las élites y de los poderes fácticos” por su cercanía con la clase política mexicana y sobre todo mexiquense, ya que no hace distinción entre políticos, se le relaciona con todos los partidos políticos, aunque se aprecia un favoritismo hacia el PRI.

Se le acusa de que al inicio de su misa dominical llamó a sus fieles a votar para cumplir con uno de los derechos más importantes de la vida cívica. El obispo pidió responsabilidad en el momento de ejercer el sufragio. Dijo: “Si queremos que nos gobiernen bien, votemos bien” (Baltazar, 2011, p. 1). Si bien esta invitación no resulta partidista, existe un vínculo muy fuerte con el priismo mexiquense que permite hacer la analogía sobre la clara referencia que hace el obispo.

Él mismo presume su relación cercanísima con el actual gobernador mexiquense, Eruviel Ávila, de quien dijo era su padrino político, y por supuesto de Enrique Peña Nieto. Su apoyo categórico a Jorge Hank Rhon durante su detención en Tijuana mostró sus fuertes vínculos con el llamado Grupo Atlacomulco. A pulso se ganó la denominación de capellán del PRI. El obispo de Ecatepec también es como la clase política: pragmático. (Barranco, 2012b, p. 1)

Estos hechos demuestran el poder que posee el obispo en la entidad, por lo tanto, se convierte en uno de los actores fácticos del poder. Se considera que la jerarquía católica se ha beneficiado de la federalización de algunas regiones. La llamada feudalización de muchos gobernadores ha contribuido a otorgar mayor peso político a algunos obispos locales. Cepeda es uno de los ejemplos de obispos que se vinculan con el poder mexiquense, pues en la entidad se habla de obispos peñistas (Barranco, 2012a, p. 1). Gran parte tiene que ver con el hecho de que pocas veces son removidos de sus puestos, por lo cual generan un gran arraigo y poder a lo largo de los años, lo que les otorga mayor peso político y social en su región. En este sentido, Barranco (2011, p. 1) afirma que de un universo de ciento diez obispos en activo, el 56 por ciento tiene un arraigo entre

cuatro y diez años; el 22 por ciento de los prelados tiene más de once años de residencia (Barranco, 2011, p. 1), por ende, tienen una visión muy fresca del sentir social.

La relación política-Iglesia no se generó con el incremento de la autonomía ganada por los gobernadores en la república mexicana, sino que viene de antes. Como bien se sabe la Iglesia católica ha actuado como aliada del poder político desde mucho tiempo atrás; si bien esta conexión no fue estrecha durante algunos años, se ha vuelto próxima gracias a que representa un medio de control social. La intervención del clero en la política a nadie sorprende y el apoyo del priismo en el Estado de México al catolicismo ha sido siempre fundamental. Siempre han permanecido ligados al Gobierno y al Grupo Atlacomulco (Alvarado, 2012, p. 1).

Enrique Peña Nieto posee un vínculo familiar con varios obispos e influyentes clérigos mexicanos¹⁹ (Barranco, 2012a, p. 1). Uno de ellos fue Arturo Vélez Martínez, quien fungió treinta años como obispo en la capital mexicana, el vínculo familiar se estableció a través de Alfredo del Mazo Vélez, primo hermano del fallecido obispo. Si bien los lazos sanguíneos son fuertes, el Ejecutivo mexicano durante su mandato

desarrolló una política de cercanía y arropó a los 14 obispos mexicanos que de buena gana se dejaron consentir y con sumo agrado

¹⁹ Además de Arturo Vélez Martínez, se le relaciona indirectamente con Abelardo Alvarado Alcántara, emparentado con la familia Del Mazo y los Alcántara, originario de Atlacomulco, pero dueños de líneas de transportes a nivel nacional y de la terminal de camiones Observatorio, en la Ciudad de México. Abelardo es mencionado como portavoz ante la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM). Pero más allá de pasillos oscurecidos por el rumor, se le conectó con el millonario exabad de la Basílica de Guadalupe, Guillermo Schulenburg, quien había depositado su fortuna y herencia en dos partes. Una en una cuenta del banco HSBC y otra en un fideicomiso llamado "Fideicomiso Guillermo Schulenburg Prado", creado por un acuerdo de Fideicomiso Inglés, en Merrill Lynch, Trust Services S. A., Ginebra, Suiza (Alvarado, 2012, p. 1). El otro personaje es Florencio Armando Colín Cruz, obispo auxiliar de México, señalado como posible sucesor de Rivera. Nacido cerca de Atlacomulco, está emparentado con la familia de Juan Monroy Pérez, amigo y patrocinador de Arturo Montiel (Alvarado, 2012, p. 1).

le acompañaron a Roma en diciembre de 2009 a visitar al Papa Benedicto XVI para anunciar su enlace matrimonial con la actriz Angélica Rivera. Así tendríamos que leer la postura de Víctor René Rodríguez, obispo auxiliar de Texcoco y secretario general de la CEM, quien calificó como “exitosa” la gestión del mexiquense. (Barranco, 2011, p. 1)

Se le considera también como uno de los promotores de la concesión legislativa al clero católico (Barranco, 2011, p. 1). La propuesta para el aborto en el Estado de México no progresó en la Cámara local, pues contravenía los principios morales de la religión católica.

Pero la relación no fue sólo del Ejecutivo hacia la Iglesia, sino también en sentido inverso: Enrique Peña se ha convertido en los últimos años en un invitado permanente a las asambleas generales de los obispos (Barranco, 2011, p. 1). Esto nos habla de las relaciones existentes entre el poder político formal y el fáctico, además de que le otorga cierta ventaja, pues se establecen lazos y se aumenta la cercanía con la jerarquía católica mexicana. Algunos de los clérigos con quienes Peña Nieto mantiene una relación cercana son el arzobispo de Yucatán Emilio Carlos Berlié Belaunzarán, el cardenal Norberto Rivera, el cardenal Francisco Robles Ortega de Monterrey (quien estuvo en la Diócesis de Toluca entre 1996 y 2003 y sustituyó a Alfredo Torres Romero, el obispo que ocupó el lugar de Vélez Martínez) y el arzobispo de Puebla Víctor Sánchez. Bernardo Barranco (2010, p. 1) afirma que también ha sabido tejer vínculos tanto con el Opus Dei²⁰ como con Los Legionarios de Cristo.

²⁰ Peña no puede negar su cercanía con el Opus Dei, pues a principios de 2010 acudió al Vaticano para anunciar al papa Benedicto XVI que se desposaría con la actriz Angélica Rivera. “Estuvo acompañado por el vicario regional del Opus Dei en México, monseñor Francisco Ugarte, y por el presbítero Rodrigo Martínez, vicario secretario del Opus Dei para el Occidente en el país. Peña también se reunió con el secretario de Estado vaticano, Tarcisio Bertone, ‘número dos’ del Vaticano y amigo personal de Ettore Gotti Tedeschi, ‘el nuevo banquero de Dios’, emanado por supuesto del Opus Dei. Dirige la Santander Consumer Bank, filial italiana del banco español de ese nombre. También logró charlar con el presidente de la Gobernación del Estado Vaticano, Giovanni Lajolo,

Este entramado de relaciones entre el Ejecutivo mexiquense y el PRI ha abierto la puerta para que de nueva cuenta la jerarquía católica irrumpa con gravitación en la escena política del país (Barranco, 2009, p. 1). Aunque realmente los vínculos entre ambos poderes son de antaño, habría que recordar el fallecimiento de Carlos Hank González, político considerado como líder del mítico Grupo Atlacomulco y gran empresario, la misa fue presidida por el arzobispo primado de México, el cardenal Norberto Rivera Carrera, quien mencionó “Carlos supo administrar y multiplicar aquello que se le confió en vida, ya que con sus acciones benefició a innumerables familias que buscaban su apoyo y protección. Él se sentía el administrador de lo que se le había confiado” (Pérez, Vargas y Dávila, 2001, p. 1). También estuvo presente el sacerdote John Walsh, de Los Legionarios de Cristo. Quizá pareciera irrelevante el hecho de que ambas figuras hayan celebrado la misa, pero realmente se muestra el gran significado que tenía la figura de Hank, ya que se presentó la máxima autoridad eclesiástica mexicana a officiar.

Respecto a la postura de la Iglesia católica, tiene una dirección conservadora en lo que concierne a los partidos políticos de izquierda, pero también tiene un peso político que siempre ha sido importante. Sin embargo, existe un grupo de sacerdotes, entre sus bases, que apoyan y se solidarizan con las reivindicaciones populares, como es el caso de algunos del Valle de Toluca y otros del Valle Cuautitlán- Texcoco (Arellano, 2003, p. 153). Empero, existe un aspecto que se ha dejado de lado, pues al parecer poco importa a la clase política: mientras más peso y poder político tiene la estructura eclesiástica católica, menos influencia espiritual y pastoral posee entre la población (Barranco, 2011, p. 1). No obstante, la influencia política aumenta, como ejemplo de ésta se puede observar la capacidad que tienen los

cardenal y otro prominente opusdeísta. Otro personaje que recibió al mandatario fue el secretario general vaticano Carlo María Viganò, también relacionado con aquella institución. A Peña lo acompañaron catorce obispos, nueve del Edomex y otros cinco que operaron en la entidad” (Alvarado, 2012, p. 1).

párrocos dentro de los ayuntamientos, ya que al menos existe constancia de que en el municipio de Chalco en 2009 y 2012 el párroco participó para proponer a un fiel suyo en una regiduría. Sin duda, es un claro ejemplo de las concesiones que el Estado o las fuerzas locales le otorgan a la Iglesia católica debido a la influencia que ésta tiene.

Empresarios

El segundo poder fáctico son los empresarios y existe una figura emblemática del Estado de México que se vincula perfectamente con la política: Carlos Hank González,²¹ uno de los grandes empresarios mexicanos vinculados fuertemente con el poder político.

El polo de desarrollo industrial del Estado de México se estableció desde Atlacomulco hacia Toluca y su zona metropolitana. Su importancia económica corresponde con la política; así, a la concentración del poder económico se aúna la del político, pues el Grupo Atlacomulco fue uno de los que impulsó al Estado de México para que se convirtiera en moderno y capitalista, creando condiciones óptimas para el mejor desarrollo del capital (Becerril *et al.*, 1987, p. 21). El municipio cuna de dicho grupo transformó en menos de 15 años su base económica agrícola a una industrial y terciaria (Monroy, Pérez y García, s. f.). Ese acelerado cambio industrial de Atlacomulco se debe prácticamente al factor político. La inclusión de los políticos de la zona facilitó la instalación de empresas en el municipio hasta convertirlo en un corredor industrial.

La industrialización iniciada con fuertes vínculos políticos tuvo como resultado que a partir de la década de los años setenta el Esta-

²¹ Carlos Hank González era propietario de las empresas más importantes del país. Un diputado priista en 1980 afirmaba que no hay diferencia ya entre empresarios y partido, pues parte importante de los empresarios son miembros del partido (Arreola, 1995, p. 295), obviamente haciendo referencia al PRI. Una frase emblemática de Hank González era “Un político pobre, es un pobre político”.

do de México afianzara su posición como la entidad más importante del país, en términos políticos y económicos, después del Distrito Federal, de hecho el Estado de México alcanza la solidez económica para ser considerada como modelo del desarrollo capitalista (Arreola, 1995, p. 296). Desafortunadamente, el proceso de industrialización no es extensivo, se concentra únicamente en la zona de Toluca, por lo que el oriente mexiquense no se ve favorecido con la introducción de empresas que fomenten un crecimiento y un desarrollo económico, tampoco el sur del Estado; por lo tanto, el desarrollo económico se da únicamente en la capital y su zona metropolitana.

La fortuna de Carlos Hank González fue valuada en 1993 en 1300 millones de dólares según Forbes. Él reconoce modestamente sus inicios al asegurar que su negocio era una productora artesanal de dulces de pirulí en su natal Santiago Tianguistenco, que le permitió posteriormente adquirir camiones y fundar una empresa de transporte.

Pero González Amador (2001, p. 1) dice que además de esto existió otra situación que le permitió incrementar su participación en los negocios: su ascendente carrera dentro del PRI, que inicialmente corrió al amparo de los exgobernadores del Estado de México Isidro Fabela y Alfredo del Mazo Vélez. Este último lo llevó a terrenos en los que pudo combinar la política con los negocios, fue tan exitoso como otro de sus correligionarios, el expresidente Miguel Alemán.

En 1969, fundó México-Famsa, una de las primeras fábricas de camiones. Cabe señalar que ya había sido presidente municipal de Toluca, la capital de la entidad y uno de los pocos lugares que se encontraban industrializados. Además de que se encargaba de vender vehículos a muchas dependencias públicas y de cargar grano para Conasupo y petróleo para Pemex (González, 2001, p. 1), es importante mencionar que de la primera había sido subgerente de ventas y cinco años fue su director general (1964-1969).

Como regente capitalino, sus empresas participaban en las obras de la Ciudad de México. Al ocupar la Secretaría de Agricultura (1990-

1994), en donde participaba con su consuegro Roberto González Barrera, principal accionista de Maseca, se benefició de la apertura de la frontera mexicana a las compras de maíz (González, 2001, p. 1). Otro negocio del cual vio frutos fue su empresa Hipódromo Agua Caliente en Tijuana, pues ganaba con las apuestas de los turistas estadounidenses. La abrió siendo secretario de Turismo (1988-1999).

Entre otras de sus empresas se encuentran

la industria de herramientas (en Campos Hermanos), refresquera (Grupo Embotellador de México), de la construcción (Triturados Basálticos, Tribasa, de la que se desprendió en la década de los 90), de la transportación marítima (fue socio de Transportación Marítima Mexicana), de la bursátil (Casa de Bolsa Interacciones), de la bancaria (Banco Interacciones y Laredo National Bank), de la automotriz (Sociedad Industrial Hermes y concesionario en México de Mercedes Benz), de la inmobiliaria (Desarrollo Inmobiliario Hermes), del transporte aéreo, en donde funda la aerolínea Taesa. (González, 2001, p. 1)

Sin duda, este empresario mexiquense permite observar los vínculos de la política con el mundo empresarial, sobre todo se aprecia cómo este ámbito se fortalece con el poder político, pues la participación en la vida pública del Estado de México le permitió generar socios y amistades que le ayudaron para crecer en lo político y empresarial.

Pero no sólo el PRI tiene vínculos con los empresarios. Otro ejemplo sería el de la candidata al Ejecutivo local en 2005 por el PRD, Yeidckol Polevsky Gurwitz,²² quien ha mantenido una vida activa en el mundo

²² Fue la primera mujer en dirigir la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) en 2002-2004. Tiene cursos de alta dirección, calidad total, liderazgo, productividad, planeación estratégica y finanzas en el Colegio de Graduados en Alta Dirección de la Ciudad de México. En la Universidad de Texas tomó cursos sobre desarrollo de tecnología global, incubadora de empresas de base tecnológica. Asimismo, en la Universidad Autónoma de Chapingo tomó algunos seminarios, talleres y diplomados sobre el desarrollo del campo y la transferencia de la tecnología en el desarrollo agrícola (Miranda, 2010, p. 1).

empresarial y su participación en la política se redujo a su candidatura y a fungir como senadora por el Estado de México a partir de 2006.

Otros de los beneficiados en la entidad han sido las constructoras. La relación entre éstas y los grupos políticos parece ser algo normal. Héctor Quiroz, urbanista de la UNAM, afirma que la formación de alianzas entre empresas y grupos políticos, que se apoyan mutuamente y que duran más de un periodo de gobierno, es una constante, aunque es algo difícil de probar (CNN Expansión, 2011, p. 1).

En el periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto, como gobernador, la construcción de obras ha sido una de las mayores empresas, tanto que OHL de México, al mando de José Andrés Oteyza, es una de las constructoras que más éxito ha tenido en los últimos años en el Estado de México y en la Ciudad de México se ha convertido en una empresa pública con inversiones por 31 189 millones de pesos (CNN Expansión, 2011, p. 1). Entre sus obras están el Circuito Exterior Mexiquense y la concesión de la vía rápida Poetas.

Otra de las constructoras, líder en contratos, ha sido ICA, propiedad de Bernardo Quintana y su hijo Bernardo Quintana Arrijoa. La firma estuvo encargada de la construcción de la autopista Naucalpan-Ecatepec, por la cual la administración de Peña Nieto pagó un total de 6037 millones de pesos (CNN Expansión, 2011, p. 1). La cercanía con el Distrito Federal también ha generado que se establezcan vínculos industriales y comerciales entre los empresarios mexiquenses y los de la capital.

Una organización empresarial poderosa dentro de la entidad es la Canacindra, pues funciona como el vínculo entre los empresarios y el Gobierno (Arellano, 2003, p. 150). Entre los servicios que ofrece se encuentran gestión gubernamental en los ámbitos federal, estatal y municipal; comercio exterior; diagnóstico en ecología, seguridad, higiene y protección civil; ingeniería y ahorro de energía; financiamiento; seguridad social; capacitación, entre otros (Canacindra, 2012, p. 1). Dicha prestación de servicios le permite instituir relaciones con diferentes entidades gubernamentales tanto locales como nacionales.

Las inversiones en el aspecto inmobiliario se han desarrollado a pasos agigantados en el oriente mexiquense; así, en 2007, Peña Nieto anunció la creación de las Ciudades Bicentenario cuyo propósito es construir 494 000 casas²³ a cargo de GEO, Ara, Sadasi, Urbi, Hogares Unión y Sare.

El grupo Financiero Interacciones, dirigido por Carlos Hank Rhon, participó en proyectos de infraestructura como la autopista Lerma-Tres Marías; además, es acreedor por 1048 millones de pesos en la deuda estatal, equivalente a 3.6 por ciento del total (Villamil, 2011d, p. 9). Este grupo también es el encargado de operar el programa estatal de seguro escolar. Como se ve, la vieja escuela del padre se mantiene viva dentro del Gobierno mexiquense.

Otros acreedores del Gobierno mexiquense, en el periodo de estudio, fueron Dexia (7253 millones) BBVA-Banorte (5896 millones) y Banamex (5073 millones), grupos bancarios importantes.

Pero sin duda uno de los grandes inversores en el Estado de México fue Carlos Slim, quien construyó Ciudad Jardín en el Bordo de Xochiaca, un antiguo basurero; también erigió el Centro Cultural Jardín Telmex en donde invirtió 400 millones de pesos y cuenta con veinticinco canchas de fútbol, cuatro de tenis, cuatro de baloncesto y dos de beisbol (Villamil, 2011d, p. 9). Se benefició a Slim con la concesión del Mexipuerto por treinta años y una inversión de 800 millones de pesos.

Grupo Carso entró a la industria hospitalaria en el gobierno de Peña Nieto con la construcción de cuatro nosocomios en Cuautitlán Izcalli, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Ecatepec. Entre los proyectos del grupo empresarial de Slim se contempla la creación del Proyecto Industrial Neza II y III y del Parque Industrial Chimalhuacán. Algo interesante sobre las inversiones de Slim es que se están generando en

²³ Técamac con 155 000 viviendas, Zumpango con 111 000 viviendas, Huehuetoca con 104 000 viviendas, Jilotepec con 26 600 viviendas, Atlacomulco con 38 400 y Almoloya de Juárez con 58 600 viviendas.

el oriente del Estado de México, una zona que históricamente había sido relegada de las grandes inversiones y mejora de infraestructura, pero que debido a su gran crecimiento poblacional está siendo atendida lentamente.

Medios de comunicación

Los medios de comunicación resultan importantes por su influencia sobre la ciudadanía, ya que son capaces de expresar tanto necesidades como problemas sociales o económicos ante las autoridades, sirven también para generar debates y, al mismo tiempo, para llegar a consensos sobre los temas importantes.

En sentido estricto, se espera que los medios ejerzan tres funciones, la primera y esencial es informar a la ciudadanía de manera objetiva, veraz y oportuna; la segunda es servir como un espacio de reflexión o de debate de los principales temas nacionales y, finalmente, la tercera, es ser un vigilante a favor de la ciudadanía y de una sociedad abierta contra los abusos del poder, los actos de corrupción y los excesos en el uso de la autoridad (Guerrero, 2010, p. 232).

Básicamente al hablar de medios de comunicación, se hace referencia a cuatro: la televisión, la radio, la prensa y, en los últimos años, Internet.

El poder de la televisión se ha acrecentado tanto que algunos suelen llamarle el cuarto poder. Tal situación no sólo radica en el gran número de televidentes con los que cuenta, sino en su poder económico que le permite mantener cierta autonomía frente a otros poderes para negociar sus intereses. La televisión en ocasiones muestra signos de disciplina y lealtad hacia algún partido o político en particular, por lo que no se puede confiar en su "buena voluntad", es necesario el establecimiento de leyes.

Los partidos políticos se han convertido en una clientela que las televisoras difícilmente pueden rechazar (Guerrero, 2010, p. 273). Uno

de los políticos que sirve de claro ejemplo para demostrar el poder de los medios de comunicación es Enrique Peña Nieto, quien a través de cuantiosos gastos en medios ha acaparado la atención, y quien además no ha recibido sanciones por la promoción de su imagen, que no sólo se queda dentro del Estado de México ni de su zona metropolitana, sino que del 29 de agosto al 10 de septiembre de 2010 reunió un total de 3484 *spots* en doscientas catorce emisoras en treinta entidades distintas del Estado de México (Villamil, 2011, p. 1).

Las cantidades sobre el dinero erogado a las televisoras suelen ser inmensas y además contradictorias, ya que a pesar de que existen normas jurídicas para transparentar los recursos, generalmente se encuentran recovecos para poder evitar la transparencia. Nuevamente el ejemplo que sirve para ilustrar esto es Peña Nieto, quien en su Quinto Informe como gobernador afirmó a través de la oficina de Comunicación Social del Estado de México que sólo se erogaron 17 millones 300 000 pesos para transmitir 188 *spots* en la zona metropolitana. No obstante, el IFE indicó que no fueron 188 sino 3400 *spots* los que se transmitieron y el costo de éstos no fue de 17 millones 300 000 pesos, sino más de 100 millones de pesos (Villamil, 2011a, p. 1).

Otro aspecto que hay que destacar de la televisión es que se está convirtiendo en el gran juez del acontecer nacional, ahora tiene una función de interpretadora de hechos y de dosificación de los asuntos sociales, políticos, económicos. En este sentido, muestra un gran poder de penetración en el sentido ideológico.

También se encarga de la organización de eventos, por ejemplo, en el Quinto Informe de Gobierno del mandatario mexiquense los encargados del montaje y guión del Informe fueron el vicepresidente de Comercialización de Televisa y accionista de la empresa TV Promo, Alejandro Quintero, junto con el productor Pedro Torres, socio de la empresa The Mates Group, también vinculada al Canal de las Estrellas. Ellos desplazaron a los responsables de Televisión Mexiquense, quienes habían sido los encargados en otros años de la transmisión

de los informes gubernamentales. Televisa envió, desde dos días antes del informe, una unidad móvil con dieciséis cámaras, dos grúas y un teleprompter al Teatro Morelos para que Peña Nieto pudiera leer de manera fluida el discurso (Villamil, 2010, p. 1). Esta relación establecida entre el exgobernador y la televisora le permitió establecer otros vínculos, como el hecho de que con Quintero se unificó a las principales encuestadoras para colocarlo por arriba del índice de aceptación de 50 por ciento (Villamil, 2010, p. 1).

La dosificación de contenido por parte de las televisoras es de gran ayuda para los políticos, y el caso mexiquense es emblemático, ya que existen al menos cuatro situaciones que han sido cuidadas por los medios de comunicación, como el incremento de los feminicidios en la entidad, el caso de la muerte y posterior hallazgo en su misma casa de la niña Paulette, el encubrimiento de la acusación por enriquecimiento ilícito del exgobernador Arturo Montiel Rojas y la misteriosa muerte de la primera esposa del exgobernador mexiquense Enrique Peña Nieto.

Sobre los medios escritos, Peña Nieto fue pionero en la utilización de las "revistas del corazón" para difundir su vida personal y distraer de la actividad política de la entidad. También es cierto que son más las personas que leen este tipo de revistas que a quienes les interesan las noticias (Rodríguez, 2011).

La radio, en la capital mexiquense, al igual que los otros medios de comunicación se ha visto envuelta en constantes críticas por ser un medio oficialista pagado por el gobierno. En Toluca existen medios que ya tienen bastante tiempo, por ejemplo Grupo ACIR tiene cuarenta años; Radio Mexiquense, veintiocho y Uniradio, la más joven, cumple cuatro. Estas tres se han convertido en piezas fundamentales que forman y describen el panorama de este medio de comunicación en la capital del Estado de México (Millán, 2011, p. 1). Cada una de éstas presenta formatos y mantiene un sector de la población como objetivo para mantener sus propuestas.

Sin embargo, a quienes han tachado de oficialistas son a Uniradio y a Radio Mexiquense, debido a que, de acuerdo con Millán (2011, p. 1), sus contenidos responden a los intereses del Gobierno estatal y a las acciones que éste decida emprender. Radio y Televisión Mexiquense es un órgano desconcentrado del Gobierno del Estado, por lo tanto, su autonomía no es mucha y sí responde a un interés de posicionamiento ideológico y de legitimidad para con el gobernador.

Sin importar si los medios son nacionales o estatales, los vicios y favoritismos hacia el gobernador son similares. En la entidad, los grupos económicos ven en los medios de comunicación impresos y electrónicos un medio útil para la defensa de sus intereses. Las críticas al gobernador rara vez son directas, se ataca al funcionario responsable y no a la política. En los casos en que los medios nacionales están ligados a los locales existe una importante influencia en la formación de la opinión pública local, lo que contribuye a fortalecer el centralismo (Arellano, 2003, p. 154).

Se ha acusado tanto al Gobierno como al empresariado mexiquense de controlar a los medios, específicamente a Radio y Televisión Mexiquense, que suelen actuar como voceros del poder político, pues ambos tienden a transmitir casi única y exclusivamente la difusión de la actividad de las diferentes instancias del Gobierno (Arellano, 2003, p. 157).

Otra forma que tiene el Gobierno para mantener a los medios controlados es a través de la inversión económica que se hace en ellos. De acuerdo con un reportaje elaborado por Elpidio Hernández (2011, p. 1), en el sexenio de Enrique Peña Nieto, el gasto oficial para difundir imagen, acciones y logros de gobierno ascendió a más de 1021 millones 3357 pesos.

La designación de una suma tan considerable para gastos en medios no es sólo decisión del Ejecutivo local, sino que se relaciona con la aprobación que tiene que dar el Legislativo mexiquense. En el segundo año de mandato de Enrique Peña, el Congreso le autorizó 133 millones 390 002 pesos para difundir su imagen a través del progra-

ma Comunicación Pública y Fortalecimiento Informativo. No obstante, la cuenta pública de ese año reportó 204 millones 547 200 pesos gastados; en 2007, tuvo a su disposición 142 millones 644 226 pesos; en 2008, 143 millones 382 370 pesos; en 2009, le aprobaron 172 millones 304 442 pesos; en 2010, 179 millones 300 000 pesos y en 2011, 178 millones 825 119 pesos (Hernández, 2011, p. 1). Como se aprecia, la inversión que se hizo de la imagen del gobernador es de cifras sumamente elevadas, pero al mismo tiempo nos permite ver que la decisión del gobernador finalmente es la última, dado que a pesar de las críticas sobre los gastos en los medios de comunicación, el Legislativo los aprobó sin problema alguno.

Algo importante de mencionar es que, en el Estado de México, la publicidad pagada por el Gobierno es tanto nacional como extranjera. En el ámbito nacional

De acuerdo con el portal de Transparencia del gobierno mexiquense, en 2005 Peña y su antecesor Montiel contrataron espacios publicitarios por más de 129 998 335.13 pesos en medios escritos y electrónicos. En ese año la publicidad alcanzó para cubrir a 255 medios, controlando prácticamente todas las plumas en año electoral. La empresa de Emilio Azcárraga Jean fue la más favorecida, con un total de 36 414 848 pesos facturados; pues 31 644 036 pesos correspondieron a Televisa, 391 649 al diario deportivo *Ovaciones*, 1 522 163 a Editorial Televisa, mientras que Editorial Clío cobró 2 875 000 más.

El gubernamental *Sol de Toluca* de la Organización Editorial Mexicana, no se quedó atrás y facturó cinco millones 700 mil 919.55. Su periódico hermano, *El Sol de México*, tuvo ganancias por 184 mil 650.04 pesos; el diario deportivo *Esto* facturó 41 mil 870, mientras que ABC Radio, propiedad de la misma familia se llevó un millón 469 250 pesos.

MAC Publicaciones, propiedad de la familia Maccise, que editan el incondicional *Diario de Toluca* se llevó cuatro millones 612 mil 77 pesos.

El extinto *Cambio*, que hoy se edita bajo el cabezal de Alfa, facturó dos millones 457 mil 350, mientras que su filial Cambio Tres PM se llevó un millón 656 mil pesos. El modesto *Valle de Toluca* se llevó un millón 452 mil 440 pesos y *Puntual* cobró un millón 334 mil pesos; mientras que TV Azteca facturó diez millones 982 mil 500 pesos.

En ese año TV Azteca, otra de las consentidas de Peña, tuvo ganancias por 16 millones 267 mil 534 pesos; mientras que *El Sol de Toluca* facturó cuatro millones 344 mil 608, *El Sol de México* 301 mil 500 pesos y ABC Radio 463 mil. Grupo Multimédios cobró casi seis millones 912 mil pesos, pues *Milenio* facturó tres millones 594 mil 618 pesos, *Milenio Toluca* un millón 74 mil 822 pesos y *Milenio Edomex* dos millones 242 mil 500. *Cambio*, de Mario García Huicochea, facturó un millón 237 mil 400, mientras que *Cambio Tres PM*, 828 mil pesos. La administración mexiquense también se promocionó en espacios deportivos y el programa de radio Cancha Caliente, que da seguimiento a los Diablos Rojos cobró 46 mil pesos, mientras que Camino al Estadio —ambos de Tonatiuh Bravo— sumó 23 mil más. (Hernández, 2011, p. 1)

Respecto a la publicidad extranjera

The New York Times, cobró 820 mil 957.50 pesos y *The Billionaire* obtuvo 55 mil 545 pesos. El premio Deals of the Year —negociación del año— que otorgó la revista *Latin Finance*, a Peña por su creatividad y el excelente manejo en la operación de refinanciamiento de su deuda externa no fue gratuito. La revista, especializada en temas financieros, facturó 720 mil 629.67 pesos. (Hernández, 2011, p. 1)

Como se puede observar, los medios de comunicación resultan beneficiados en demasía con el dinero público que les otorga el Gobierno para la difusión de las diferentes actividades y la reciprocidad de los medios de comunicación es que mantienen sólo ciertos temas en el debate público.

Comunidad mazahua

Como se comentó en el primer capítulo, en el estado se reconocen cinco grupos originarios: matlazincas, mazahuas, nahuas, otomíes y tlahuicas; es importante contemplarlos como grupo de presión. De acuerdo con el censo de 2010 existen 222 394 hablantes de estas lenguas, el más grande es el pueblo mazahua que cuenta con 116 240 hablantes (el 53.85 por ciento); en segundo lugar está el pueblo otomí que registró 97 820 hablantes (el 43.20 por ciento); en tercer lugar, el pueblo nahua con 6706 (el 3.27 por ciento); en cuarto, el pueblo matlazinca con 909 (el 0.36 por ciento) y, en quinto lugar, el pueblo tlahuica, que sumó 719 hablantes (el 0.35 por ciento) (Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas [Cedipiem], 2012).

Además de los grupos nativos, el Estado de México alberga a otros grupos étnicos, como los nahuas (54 964), los mixtecos (25 489), los mazatecos (14 020), los zapotecos (12 938), los totonacos (9832) y los mixes (6041) que provienen de Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Veracruz.

Ante el incremento de estos grupos, el Gobierno mexiquense ha implementado programas de atención a indígenas, como los de asesoría jurídica (que consisten en brindar pláticas jurídico-informativas; jornadas médico-asistenciales; talleres de derechos humanos dirigidos a las mujeres indígenas; asesoría-representación ante el Ministerio Público; asesoría ante juzgados civiles, penales y administrativos y registro civil en comunidades indígenas); los de gestión (servicio para poder presentar solicitudes de apoyo para satisfacer algún tipo de necesidad, siempre y cuando no entre en la categoría de proyectos productivos, sociales, de infraestructura ni culturales); Apadrina a un Niño Indígena (tiene como propósito disminuir la condición de pobreza extrema o alimentaria en las niñas y niños indígenas de entre cinco y quince años que se encuentran estudiando en escuelas públicas de educación básica del Estado de México); el de proyectos

productivos (con esta acción se impulsan actividades económicas alternas o complementarias que generan ingresos a los beneficiarios, tomando en consideración la conservación de sus recursos naturales, su vocación y el conocimiento de las actividades a desarrollar); proyectos de infraestructura (son aquellas acciones que permiten dotar a la población indígena, en coordinación con las dependencias correspondientes, de servicios básicos, como agua potable, drenaje, energía eléctrica, rehabilitación de caminos, entre otros); proyectos culturales (permiten salvaguardar usos y costumbres, promover, difundir y fortalecer las manifestaciones de la cultura indígena, como lengua, vestido, tradición oral, artesanía, danza, música y literatura); proyectos sociales (estas acciones permiten a la población la producción de alimentos a bajo costo, autoconstrucción y rehabilitación de vivienda que se encuentra en condiciones precarias, así como aquellas que repercutan de manera inmediata en el mejoramiento de sus condiciones de vida) y el programa de infraestructura básica (consiste en contribuir a que los habitantes de las localidades indígenas elegibles superen el aislamiento y dispongan de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de obras de infraestructura básica). Todos éstos encaminados a la mejora de la calidad de vida.

Los mazahuas se encuentran asentados en la región noroccidental y centro-occidental del estado, exactamente en los municipios rurales de Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jocotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Temascalcingo, Valle de Bravo, Villa de Allende y Villa Victoria.

Sus condiciones son de carencias, ya que los municipios en los que se encuentran tienen grados de marginación alto, medio y bajo:²⁴ no cuentan con los servicios básicos como agua potable y servicio sa-

²⁴ Tienen un alto grado de marginación Almoloya de Juárez, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Temascalcingo, Villa de Allende y Villa Victoria; un grado medio El Oro y Jocotitlán; un grado bajo de marginación Atlacomulco y Valle de Bravo (Cedipiem, 2012).

nitario, y los caminos hacia sus localidades se hallan en condiciones precarias; presentan un déficit en cuanto a vivienda y espacios educativos de nivel medio superior y superior. El último punto ha sido resuelto de cierta forma, pues se ha construido la Universidad Intercultural en San Felipe del Progreso.

El grupo mazahua basa su economía en la agricultura, principalmente en la siembra y cosecha de maíz. Esto no es muy redituable económicamente, por lo que se ven forzados a migrar hacia la Ciudad de México o bien a la zona metropolitana de la ciudad de Toluca.

En materia educativa, la población mazahua tiene dificultades, incluso para concluir la educación primaria, situación que genera elevados índices de deserción escolar. Por ello, se reduce el número de jóvenes mazahuas que estudian la secundaria; y más aún, el de los que continúan y concluyen su instrucción media superior o superior. La creación de la Universidad Intercultural en 2004 significó una posibilidad de progreso en este aspecto, al ofrecer carreras relacionadas con el entorno de las comunidades indígenas, tanto de la región como de otras zonas del estado.

Actualmente, la Universidad Intercultural del Estado de México cuenta con una matrícula de setecientos veinticinco estudiantes, entre diecisiete y veinticinco años de edad, de los cuales el 70 por ciento son indígenas y, del total, el 66 por ciento mujeres. Los beneficiados son de veintitrés municipios, mayormente del Estado de México, aunque también se cuenta con la presencia de alumnos de estados como Michoacán, Veracruz, Chihuahua, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Ciudad de México.

En lo que respecta a salud y asistencia médica, en la región mazahua el Gobierno ha realizado continuos esfuerzos para dotar de este servicio a las comunidades. Sin embargo, debido al número de población, dispersión y difícil acceso a las comunidades, el servicio requiere de esfuerzos mayores. El alto índice de fecundidad tiene su origen en factores como la reducida aceptación que hasta ahora han tenido los programas de planificación familiar, el analfabetismo y las

condiciones de pobreza en que viven la mayoría de las familias; así como en factores de carácter sociocultural (Cedipiem, 2012). Por lo tanto, las condiciones de los indígenas mexiquenses distan mucho de las de los demás habitantes del estado.

Ante la carencia de servicios y de la posibilidad de hacer redivivas sus tierras, los indígenas se han visto en la necesidad de migrar hacia la Ciudad de México para emplearse en la construcción, en donde su participación se eleva al 71 por ciento. Entre éstos, se encuentran en mayor medida los otomíes, los nahuas, los mazahuas y los mazatecos. Su estancia en los trabajos dentro de la ciudad son estacionales y están regidos por los ciclos agrícolas, pues en cuanto es época de siembra se regresan a sus comunidades.

El hecho de que se muden temporalmente a la ciudad no implica que olviden su cultura, ya que mantienen costumbres que hacen que perdure su identidad étnica (Bueno, 1994, p. 14). El grupo mayoritario que migra para trabajar en la construcción son los hombres, pero se ha llegado a observar la participación de mujeres y niños que se mantienen como mano de obra de reserva. Esta actividad económica no es exclusiva del grupo indígena, ellos también se autoemplean en el comercio informal. Las mujeres se dedican principalmente a la venta de semillas, frutas y algunos productos industrializados. Los niños venden dulces o limpian parabrisas en los cruceros.

Los mazahuas se han establecido en la Ciudad de México, específicamente en el Centro; cuentan con una decena de viejas y deterioradas vecindades (Oehmichen, 2011, p. 190) que se transmiten de padres a hijos.

Su participación política está determinada por la decisión de su líder. En este aspecto existe algo interesante que hay que destacar y es el hecho de que, si bien su número de población es importante, fueron absorbidos por la estructura de los partidos políticos y no fueron capaces de mantener sus usos y costumbres de manera absoluta. Esto se debe a que los partidos políticos, especialmente el PRI, mostraron una gran habilidad para identificar las estructuras de poder

que se establecían en cada una de estas comunidades indígenas y las penetraron para lograr una identificación. Además, a ello habría que sumarle la cercanía geográfica entre dichas comunidades y Atlacomulco, cuna de los políticos priistas.

La participación electoral de estas comunidades se logra gracias a que existe una conducción por parte de los partidos políticos de la pobreza en la que viven, de un gran manejo de las emociones y de un vínculo con los aspectos religiosos.

Fuerzas políticas regionales

El Estado de México presenta una geografía única, se encuentra dividido por la capital de la república mexicana, dicha división no es sólo física o geográfica, sino también política. Tal situación ha permitido un distanciamiento entre el oriente y el poniente del estado, que es en donde se establecen los poderes locales. La división por la Ciudad de México (antes Distrito Federal) ha provocado que los del lado del oriente se identifiquen más con ésta y se sabe más lo que pasa políticamente en la ciudad que lo que pasa en nuestro estado. Esto tiene repercusiones en el ejercicio de la política (Sánchez, 2012). Tal división tiene sus orígenes desde tiempo atrás, pues la concentración de poder económico y político en la zona poniente del estado originó como resultado que el oriente mexiquense prácticamente fuera olvidado de este desarrollo económico que se impulsó desde Atlacomulco y la capital mexiquense, y sin duda una de las repercusiones de este alejamiento entre poniente y oriente provocó que este último tuviera la posibilidad de crear sus propios liderazgos.

Los nuevos grupos sociales, los cuales para la década de los ochenta contaban ya con altos niveles de vida y de ingreso, comenzaron a demandar mayor participación política. Aunado a lo anterior, se suma el desarrollo industrial del estado y las constantes migraciones que atraía la Ciudad de México. Esto dio como resultado un crecimiento

poblacional desordenado de nuevos municipios con los consecuentes problemas y demandas sociales que esto acarrearba (González, 2008, p. 6). El crecimiento poblacional y económico no fue regular en toda la entidad, pues la región ubicada al norte de la Ciudad de México, es decir, los municipios como Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán, Atizapán e incluso Ecatepec, alcanzaron altos niveles de vida y de ingreso, lo que les permitió una mayor participación política.

Mientras que, por otra parte, el área localizada al oriente de la Ciudad de México (municipios como Nezahualcóyotl y más tarde Chalco) se convirtió en zona marginal de la capital mexicana que atraía a la población de más bajos recursos, por lo que prevalecieron las carencias económicas, así como de vivienda y servicios (González, 2008, p. 6). Las necesidades no podían ser resueltas desde la capital del estado, puesto que no se sabían las condiciones en las cuales aumentaba la población. Los espacios de participación política se comenzaron a abrir tanto para el PAN como para el PRD, el primero en el norte de la entidad y el segundo en el oriente. Este último se valió de la creación de diferentes organizaciones sociales para establecer sus lazos de contacto con la ciudadanía.

Todos estos nuevos asentamientos han sido agrupados como parte del Valle de México, debido a que no sienten que forman parte integral del Estado de México, en oposición a la región del Valle de Toluca (González, 2008, p. 6), ya que, como se comentó al inicio de este apartado, la zona oriente desarrolló poca o nula identificación con la capital mexiquense. Se fueron desarrollando identidades propias, aunque no compartidas, pero sí coincidentes en que la administración de Toluca no respondía cabalmente a sus demandas (González, 2008, p. 6), lo que los hizo sentirse relegados de la política local y llevó a que se comenzaran a crear grupos políticos tanto del PRI como del PAN y del PRD.

González (2008, p. 6) identifica tres grandes divisiones o hendiduras entre los grupos políticos mexiquenses en pugna por el poder: por una parte, la disputa entre los del Valle de México y los de Toluca;

por otro lado, la lucha entre los hankistas y los no hankistas (generalmente la élite a nivel federal) y, finalmente aunque un poco después, el forcejeo entre los viejos políticos y los jóvenes o la nueva clase de políticos mexiquenses (González, 2008, p. 6).

Las diferencias entre una zona y otra son apreciables y no nada más en el aspecto político, sino también en el social y demográfico. La zona oriente mantiene el mayor número de población al tener a los municipios más poblados como Ecatepec y Nezahualcóyotl, pero esto contrasta con el hecho de que también en esta zona se ubican algunos de los municipios con mayores carencias; por ende, la inversión es muy distinta a la que se aplica en el Valle de Toluca, es decir, es menor en dimensión y en cantidad.

Entonces, la lucha por el poder político en la entidad mexiquense se origina entre la zona de Toluca y la del Valle de México que, debido a la ausencia de atención de la primera sobre la segunda, se va fortaleciendo e incluso se abren los espacios para la oposición, situación que no es del todo mala, pues permite la opción de negociar entre la oposición y el PRI. En esta dualidad política, resulta visible que el lado poniente se encuentra más controlado por los políticos del poniente y por los de la capital, pero también, a su vez, los que logran acceder al poder del Valle de México igualmente se convierten en otra élite del partido que se maneja desde estos espacios de representación y de poder a su beneficio (Sánchez, 2012); así, dentro del mismo PRI, se consolidan grupos de poder del oriente, sólo por citar a algunos están el de Héctor Ximénez, Mauricio Valdés Rodríguez, Felipe Medina Santos, el del propio gobernador Eruviel Ávila Villegas e incluso el de Miguel Ángel Luna Munguía.

La división priista nos muestra que los tiempos políticos han cambiado sustancialmente y que las reglas políticas diseñadas por Fabela, que fueron creadas en una época de crisis política y cuando estaba consolidado el dominio del partido oficial, ya no funcionan de la misma manera ante el proceso de modernización. La pluralidad comenzó a crecer y a salirse de las manos de la élite local. Con el tiempo, fue

más difícil mantener la unidad en un medio más complejo y plural. Sin embargo, si bien la modernización política socavó la hegemonía electoral del partido oficial, las reglas no se han agotado (Arzuaga, Espinosa y Niño, 2007, p. 142); la disciplina y la cohesión se mantienen como elementos determinantes para continuar en los espacios de poder, pues el PRI ha demostrado ser un partido político con una capacidad enorme de adaptación al contexto político y con los elementos de disciplina necesarios para que su coalición dominante perdure.

La mejor manera de apreciar estos elementos de unión de los grupos locales es durante los procesos electorales pues

los triunfos en las elecciones para gobernador parecen indicar que ése es un ámbito respecto del cual la élite priista local, a pesar de sus diferencias internas, guarda especial celo. En cambio, la dispersión de intereses y la pluralidad política intra y extrapartidaria afloran en las elecciones intermedias, en las que la élite priista local ha perdido la capacidad para observar las reglas que tanto tiempo le rindieron frutos. (Arzuaga, Espinosa y Niño, 2007, p. 142)

Dicho de otra manera, sólo cuando se está en competencia por la gubernatura, la élite priista local logra el control de la red, de todos sus grupos locales y distribuye incentivos entre los mismos. Mientras que en las elecciones para ayuntamientos e incluso para diputados locales permite a los grupos dispersarse. Estos conocedores del poder electoral no negocian, dado que pueden prescindir en parte o totalmente del resto de los grupos para mantener su dominio en una demarcación electoral (Arzuaga, Espinosa y Niño, 2007, p. 142). Así, la clase política priista termina dividiéndose cuando considera innecesarias la disciplina y las reactualizadas reglas de cohesión partidista. Resulta ventajoso para sus integrantes competir en lugar de observar las viejas lealtades (Arzuaga, Espinosa y Niño, 2007, p. 142) que se impusieron desde los años cuarenta, con Fabela a la cabeza.

Debido a la importancia que ha cobrado la zona oriente del Estado de México, se comentará brevemente la situación de algunos grupos poderosos. Al menos en los municipios de

Naucalpan, Ecatepec, Texcoco, Nezahualcóyotl, Tecámac, Izcalli, Ixtapapan de la Sal, Nicolás Romero, Tlalnepantla, Chalco o Amecameca, los candidatos a alcaldes, diputados, síndicos y regidores —en especial del PRI, el PAN y el PRD— son líderes de fracciones partidistas o amigos y familiares del gobernante en turno. (Salinas *et al.*, 2006, p. 1)

Dentro del PAN volverán a aparecer los apellidos Durán Reveles, Barrón y Jasso; por el PRI competirán los Urbina Bedolla y Ávila Villagas, y por el PRD los Martínez Miranda y Bautista López.

La zona norte del Estado de México se convirtió en el corredor azul, dominado por el panismo que encontró una posibilidad de crecimiento. Uno de los grupos es el de Durán Reveles —ligado al senador Diego Fernández de Cevallos—. Eduardo Contreras milita en éste desde el inicio de los noventa; fue secretario del ayuntamiento y después sucedió al primero en la alcaldía (2000-2003) y en 2006 obtuvo una diputación local (Salinas *et al.*, 2006, p. 1). Naucalpan es la cuna del grupo, donde el exsubsecretario de Gobernación, José Luis Durán Reveles, fue reelegido como alcalde (1997-2000 y 2006-2009). Y su hermano Porfirio contendió por una diputación local (2006), y su hermana Patricia, que ya fue diputada federal, aspiró a una senaduría en 2006 (Salinas *et al.*, 2006, p. 1).

La influencia de los Durán en el panismo ha crecido. Además de los hermanos José Luis, Porfirio y Patricia,²⁵ en Cuautitlán Izcalli

²⁵ Actualmente, de acuerdo con Noé Alvarado (2012, p. 1), Porfirio Durán Reveles ya no milita en Acción Nacional; presentó su renuncia tras acusar el “dedazo” en la designación de candidatos a puestos de elección popular. En el mismo caso se encuentra Patricia Durán Reveles, quien afirmó que “renunció al Blanquiazul, donde militó 22 años, por la incongruencia de sus conceptos para ya no participar en política, ya no creer más en los partidos [sic] (*Bamba Política*, 2013 p. 1) *grandes*; a partir de 2015 “formó parte de los expanistas que fueron postulados por Movimiento Ciudadano” (Métrica, 2016, p. 1).

la esposa de Alfredo, Graciela Becerril, contendió por una regiduría (Salinas *et al.*, 2006, p. 1) en 2006.

El expriista Rubén Mendoza Ayala, ya fallecido, fundador del Grupo Tlalnepantla, creó una estructura que permitió a su agrupación controlar la alcaldía tres trienios, con Ruth Olvera Nieto —quien gestionó el ingreso de Rubén al PAN—, el mismo Mendoza y el exedil Ulises Ramírez Núñez (Salinas *et al.*, 2006, p. 1).

La herencia de poder en el PAN también se vive en Nicolás Romero, donde Gabino Jasso —alcalde en 2000-2003— contendió en 2006 por la Presidencia Municipal, que estaba en manos de su amigo, el edil (2003-2006) y candidato a diputado local plurinominal Rafael Barrón Romero (Salinas *et al.*, 2006, p. 1).

Las élites panistas se pueden ubicar con mayor claridad a partir de la irrupción de la pluralidad política de los municipios mexiquenses, desde 1996, ya que anteriormente la escasez de espacios políticos y, por ende, de incentivos políticos en la entidad hacía que las élites buscaran participar más en el ámbito nacional que en el local (Cortés, 2012, p. 152).

De los tres partidos políticos, la élite panista mexiquense se puede considerar como mayormente cohesionada, aunque es necesario precisar que ha pasado momentos de debilidad por las escisiones internas, sin embargo, han superado esas fracturas que ponen en riesgo la estabilidad y permanencia del partido, logrando mantenerse como una fuerza política importante en el Estado de México.

El caso del PRI es distinto, tiene grupos más fuertes y con mayor experiencia política que han logrado cargos más altos que los del PAN. Uno de los primeros que se comentará aquí es el de Felipe Medina Santos, apodado por los perredistas como Cacique Medina. Es el único priista que ha logrado mantener a su grupo y a sí mismo en cargos administrativos y de elección popular en la región de los volcanes.

No obstante, su agrupación ha enfrentado oposición, pues en el proceso electoral de 2009 los seguidores de Fernando Juárez, líder de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en Amecame-

ca, se inconformaron porque señalaron que el exalcalde de Chalco, Valle de Chalco y exdiputado federal, Felipe Medina Santos, deseaba imponer a su sobrino Carlos Santos Amador como el abanderado a la alcaldía de ese municipio (Fernández, 2012). Además, argumentaron que la esposa de éste, María Eugenia Andrade Gómez, quien fuera regidora de Valle de Chalco, había sido designada candidata a la diputación federal por el distrito 32. Felipe Medina es dirigente de la organización Oriente Mexiquense.

Otro grupo importante es el del fallecido Héctor Ximénez González, quien se afilió al PRI desde 1962 y llegó a ocupar varios cargos, entre ellos dos veces la Presidencia del Comité Directivo Estatal del PRI mexiquense (de 1988 a 1989 y de 1993 a 1994). De 1970 a 1972 fue presidente municipal de Chalco. Su fortaleza en el oriente mexiquense le permitió contender en julio de 1999 contra Arturo Montiel por la candidatura de su partido a la gubernatura. Era identificado como un peleador social que luchaba por espacios para los políticos del Valle de México en el gabinete estatal. Sus hijos, Salvador, Héctor y Yetzabel Ximénez Esparza, también han participado en la política del Estado de México. Héctor Ximénez, hijo, ocupó un puesto en la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (Sedagro), mientras Yetzabel Ximénez, fue nombrada secretaria general a nivel estatal del PRI y directora de promoción de Asuntos Metropolitanos, donde sólo tuvo el gusto de portar el membrete. Entonces, se afirmaba que en caso de que no tuviera acomodo en alguna oficina de carácter estatal, le buscarían algún espacio para contender por un puesto de elección popular.

Ximénez Esparza es líder de la Fundación Héctor Ximénez González, en ella participan más de siete mil chalquenses, quienes mantienen contacto con setenta y un secciones, cuatro barrios, trece pueblos y diecisiete colonias que conforman la geografía de este municipio industrial en el que están asentadas empresas fabricantes de productos de látex y partes automotrices. A través de la fundación ha realizado quinientos trámites notariales gratuitos, ha otorgado ochocientos lentes subsidiados junto con una consulta gratuita con el op-

tometrasta, así como revisiones con gastroenterólogos, ginecólogos, entre otros (La Mont, 2011).

Si bien la fundación que lleva el nombre de su padre ha intentado sumar voluntades, no ha logrado permear en el ánimo de la sociedad ni, menos, en la clase política, por lo que se dio a la tarea de recolectar a algunas fuerzas opositoras, es decir, militantes y simpatizantes de otros partidos, en especial del PRD, quienes por unos instantes manifestaron su adhesión, aunque en eventos anteriores y durante la campaña a gobernador, muchos afirmaron que Héctor no cumplía su palabra y que sólo los estaba engañando, por ello muchos desistieron de la idea y regresaron a sus partidos, o bien, se unieron a otras agrupaciones (Hernández, 2011).

Un grupo más es el del actual gobernador Eruviel Ávila, quien derrotó a un casi invencible PRD en la alcaldía de Ecatepec en 2003; y en 2009, favorecido con el “efecto Peña Nieto” logró ser munícipe por segunda ocasión.

Su carrera política es anterior a estos años, cuando comenzó como secretario del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos de 1994 a 1996; posteriormente, se desempeñó como diputado local en la LIII Legislatura del Estado de México de 1997 a 2000 y como presidente de la Comisión de Justicia; además fue subsecretario de Gobierno del Estado de México en la región de Nezahualcóyotl por un año; en 2006 presidió el Comité Directivo Estatal del PRI y, desde 2006 hasta 2009, fungió como diputado local, coordinador del Grupo Parlamentario del PRI y presidente de la Junta de Coordinación Política en la LVI Legislatura del Estado de México. Al mismo tiempo que era presidente municipal de Ecatepec por segunda ocasión, fue nombrado presidente de la Federación Nacional de Municipios de México (Fenam). Sin duda el hecho de lograr primero la candidatura por su partido para la gubernatura y después haberla ganado demuestra el poder político con el que cuenta.

Enrique Peña Nieto ha jugado inteligentemente y ha privilegiado a un candidato popular por encima de otro miembro de su familia y

del grupo de poder al cual también pertenece, el Grupo Atlacomulco. Es la primera vez desde 1987 que un hombre no perteneciente a ese grupo político es postulado como candidato a gobernador. En el referido año, Mario Ramón Beteta, impulsado por Miguel de la Madrid, ganó la gubernatura, pero fue orillado a renunciar por Carlos Salinas en 1989, responsabilizándolo por la derrota que había sufrido en el Estado de México ante Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones presidenciales de 1988; entonces, fue sustituido por Ignacio Pichardo Pagaza, político formado dentro del Grupo Atlacomulco.

La presión al gobernador Eruviel por parte de los otros grupos importantes del priismo se apreció en la integración del gabinete al incluir tanto a peñistas como a montielistas, entre otros.

Del grupo de Arturo Montiel revivió a Raymundo Martínez Carbajal para la secretaría de Educación. Él laboró dentro del PRI durante la gestión de Arturo Montiel y desde ahí se acercó a Enrique Peña. Su antecedente en el sector es como director del Conalep. Para la Secretaría de Desarrollo Agropecuario nombró a otro personaje cercano a Arturo Montiel, el exdiputado local Heriberto Enrique Ortega, con quien fue compañero en la pasada Legislatura local; Ortega sustituyó a Eruviel Ávila cuando se fue de candidato a Ecatepec y en este sexenio estuvo en un cargo dentro de la Secretaría de Medio Ambiente. Otro personaje ligado al grupo montielista es Jaime Barrera Velázquez quien ha ocupado el cargo de titular de la Junta de Caminos y es hermano del exlíder del PRI, Heberto Barrera Velázquez, y tío de la siguiente secretaria de Turismo, Laura Barrera Fortoul, quien lleva más de 12 años en la administración estatal, como secretaria de Turismo y directora del Sistema Estatal DIF.

Además está Cruz Juvenal Roa Sánchez como secretario del Trabajo. Él fue diputado local y compañero en la Legislatura local pasada de Eruviel Ávila y con Enrique Peña se desempeñó en cargos políticos dentro del partido. Otro de los compañeros de Eruviel Ávila como legislador

y cercano a Enrique Peña es Apolinar Mena, quien será secretario de Comunicaciones.

Del grupo de Enrique Peña ratificó a Raúl Murrieta Cummings como secretario de Finanzas y a Gabriel O'shea Cuevas como secretario de Salud. La subsecretaria de Administración, Elizabeth Vilchis, quien inició su carrera política con Enrique Peña en diversos cargos cuando el gobernador fue secretario de Administración, fue nombrada secretaria de Desarrollo Social. Otro personaje cercano a Enrique Peña es Apolinar Mena Vargas, quien va a la Secretaría de Comunicaciones; además de Alfredo Castillo como procurador general de Justicia; el actual subprocurador y representante del Partido Verde Ecologista, Salvador Neme Sastre se va a la Agencia de Seguridad Estatal. Él también fue compañero de Eruviel en la pasada Legislatura local.

Entre la gente más cercana al gobernador electo está Erasto Martínez que lo ha acompañado en diversos cargos y ahora fungirá como secretario particular, así como su excoordinador de Comunicación Social de Ecatepec, Carlos Aguilar y su excoordinador de Comunicación Social en la Legislatura local, Raúl Vargas.

Con una larga trayectoria en la administración estatal, prácticamente desde el sexenio de Emilio Chuayffet y César Camacho, están Manuel Ortiz, quien fuera director de la Comisión del Agua, director de Autopistas, secretario de Comunicaciones y ahora será secretario del Agua. En el mismo caso, está Alejandro Hinojosa Velasco, quien fue ratificado como secretario de la Contraloría. La última década estuvo como subsecretario de Egresos aunque lleva más de veinte años en el área financiera del gobierno estatal.

Para la Secretaría de Medio Ambiente nombró a Carlos Cadena Ortiz de Montellano, hijo del exsecretario general de Gobierno durante el sexenio de Montiel. Carlos Cadena fue el principal impulsor de su can-

didatura, junto con el grupo Valle de México y el ala sindical. De este gremio también están José Alfredo Torres Martínez para la Secretaría de Desarrollo Urbano y Fernando Alberto García Cuevas, quien además fue líder del PRI estatal y representante del partido ante el Instituto Electoral.

Del equipo del exgobernador César Camacho Quiroz está Isidro Muñoz Rivera, ex secretario de Educación de Peña, diputado local durante la gestión de Arturo Montiel y actual notario y titular del Instituto de Administración Pública de la entidad.

El otro cargo pendiente es la Secretaría de Desarrollo Económico, donde actualmente está la prima del gobernador, Carolina Monroy del Mazo, esposa del diputado local, Ernesto Némer. Para este caso podría irse el diputado local y exsecretario de Desarrollo Económico, Enrique Jacob.

A diferencia de otros gobernadores, Eruviel Ávila no llamó a presidentes municipales en el cargo y, hasta el momento, a ningún diputado local en activo. (Hidalgo, 2011)

Otro grupo fuerte del PRI, que no es del oriente, lo encabeza en Ixtapan de la Sal Ignacio Rubí Salazar. Su eficiencia como negociador le valió ser diputado local de 1996 a 1999 y alcalde de Ixtapan de la Sal en el trienio 2000-2003, durante el cual, apoyado por empresarios y por Arturo Montiel, promovió la construcción de hoteles y fraccionamientos de lujo. Volvió a ser diputado local en 2003 y ahora consiguió colocar a su sobrino Salvador Vergara en la candidatura a la Presidencia municipal y puso a su asesor Juan Manuel Beltrán Estrada como candidato a diputado local. Ha sido diputado federal y secretario del Trabajo estatal.

Hay un personaje vinculado tanto con el PAN como con el PRI, Aarón Urbina Bedolla, quien emigró del PRI al PAN en 1996. Bajo las siglas del blanquiazul disputó la alcaldía de Tecámac y ganó (1997-2000).

Siendo panista llegó al Congreso y, ahí, auspiciado por Isidro Pastor, encabezó la separación del PAN de trece de los veintinueve legisladores blanquiazules. El entonces gobernador Arturo Montiel Rojas logró así controlar al Congreso local, con Aarón Urbina como presidente de la Gran Comisión (Salinas *et al.*, 2006, p. 1). Con esa maniobra, Urbina amarró entonces su segunda candidatura a alcalde de Tecámac (2003-2006), esta vez por la alianza priista-verde ecologista. Y ha ocupado ese cargo dos periodos más de 2009 a 2012 y, actualmente, transcurre el de 2016-2018.

El Grupo Atlacomulco ha perdido capacidad de generar cohesión entre los diferentes liderazgos políticos que han surgido en el Estado de México, lo que de alguna manera se ha reflejado en la inestabilidad política del partido y, en consecuencia, en debilitamiento de su institucionalidad, la cual se ha mantenido más por la autoridad e imposición que por los acuerdos políticos entre las élites priistas (Cortés, 2012, p. 146).

El caso del PRD es no menos importante, aunque su poder se concentra en los municipios de Nezahualcóyotl y Texcoco, principalmente con los grupos de Alternativa Democrática Nacional-Nueva Izquierda (ADN-NI) y del Grupo de Acción Política (GAP) respectivamente.

Es importante señalar que dentro del GAP se encontraba Higinio Martínez Miranda, quien ocupó distintos cargos públicos en la política local, entre éstos ser alcalde de Texcoco, aunque la primera vez que participó fue derrotado por el priista Rafael Garay. Los perredistas inconformes tomaron el palacio municipal durante más de dos meses. Esto obligó al Gobierno estatal y al PRI a negociar: el priista Héctor Terrazas quedó como alcalde y en la Secretaría del Ayuntamiento, el perredista Horacio Duarte Olivares, incondicional de Higinio, quien fue también presidente municipal en 2000, para después entregarse a Higinio Martínez en 2003. Otro integrante de este grupo es Jorge de la Vega Membrillo, también presidente municipal en 1996.

En Nezahualcóyotl, el actual movimiento ADN encuentra sus orígenes en el Movimiento Vida Digna (Movidig) dirigido por los

hermanos Víctor y Héctor Bautista López, quienes han sido alcaldes, diputados y han participado dentro de la estructura nacional del partido. Otro miembro de este grupo es Luis Sánchez Jiménez, quien también fuera alcalde de Nezahualcóyotl.

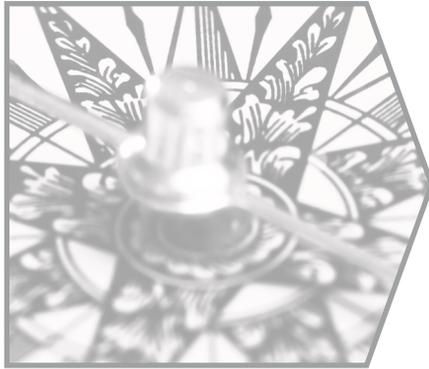
En el perredismo existen más grupos, como la Unión General de Obreros y Campesinos de México, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, Foro Nuevo Sol, Los Cívicos, entre muchos más, quienes no comparten espacios políticos con nuevos cuadros. Esta diversidad no es sinónimo de rompimiento, sino al contrario, ya que este partido genera muchísimos acuerdos entre sus grupos. Aunque es cierto que los más poderosos ocupan más cargos, lo es también que aquí se permite el acceso a otros con menos fuerza o se implementan las alianzas entre los mismos.

El gobernador mexiquense se ve en la necesidad de establecer acuerdos con cada uno de estos grupos para mantener la estabilidad en la entidad y lo hace a través de la tolerancia de la participación de cada uno de ellos.

En este capítulo se ha analizado la constitución formal del poder en el Estado de México y se ha visto que actualmente existe una mayor autonomía de poderes, que la pluralidad política se ha incrementado y se ha vivido una alternancia en la mayoría de los ayuntamientos y en los distritos locales, pero, aun así, el poder del gobernador sobre los otros dos poderes es predominante. Éste sigue haciendo uso y manejo discrecional de los incentivos selectivos y colectivos, condición que le garantiza la concentración del poder político.

A lo largo de este capítulo se pudieron apreciar las múltiples relaciones del Ejecutivo mexiquense con otros actores políticos. Hasta este punto se confirma la comprobación de la hipótesis, ya que se pueden notar las normas que le otorgan al gobernador un poder de decisión mucho mayor, así como los incentivos, de mayor manera políticos, que se retribuyen en cargos públicos y concesiones. Esto se aprecia más con los poderes fácticos, en particular los empresarios, los medios de comunicación y las fuerzas políticas regionales. Ello no

quiere decir que no exista un incentivo para los poderes formales, si bien se observa la relación de subordinación que presenta el Legislativo a pesar de la pluralidad política existente en la Cámara local. En este sentido, los incentivos son tanto económicos como políticos.



La gubernatura como
eje del sistema político

La comprensión de la *realpolitik* implica el análisis de las maneras en que se manifiestan los actores en el momento de hacer política; no basta el estudio del diseño para entender el funcionamiento, su complemento se encuentra al descubrir las formas de relacionarse, mismas que también se van institucionalizando y establecen lo que puede llamarse sistema político.

En éste es de vital importancia la expresión del sistema de partidos, pero no es el único elemento, existen otros factores como los expresados y estudiados en el capítulo anterior: los medios, los actores o grupos políticos y la sociedad civil, entre otros. Uno de los agentes que no se ha discutido en la presente obra es el respectivo a los partidos políticos, de ahí que el propósito del capítulo sea dar cuenta de la formación y la adaptación del sistema político mexiquense, en el que el sistema de partidos merece un análisis específico dada la pauta de pluralidad que se manifiesta tanto en las elecciones como en la conformación de uno de los poderes y en los Gobiernos municipales.

Este capítulo está constituido por dos apartados: el primero se refiere al sistema político mexiquense, en el cual se abordará la esencia de la formación de las interacciones entre el Ejecutivo estatal y los agentes de la política, donde el sistema de partidos es de vital importancia; también se abordará la forma en la que el sistema político se ha ido adaptando a las nuevas condiciones y a las rela-

ciones que ha implicado la transición a la democracia en México. Para esto se desarrollan cuatro puntos: en el primero se delinea la base del sistema de partidos que compone al sistema político; en el segundo se describe la forma en que el gobernador ejerce el control de los agentes y las instituciones; en el tercero se expone la validez que tiene el presupuesto como incentivo a fin de ser un brazo del gobernador que le garantiza dominación y subordinación; en el cuarto se incluyen las primeras conclusiones de adaptación del sistema político mexiquense.

En el segundo apartado del capítulo se hará un análisis del estado que guarda la democratización mexiquense, como una expresión de construcción colectiva y permanente de los diferentes agentes que comparten sus intereses en la vida política.

SISTEMA **POLÍTICO MEXIQUENSE**

Se presume que el Estado de México pertenece a un sistema político de democracia liberal. En este sentido es importante pasar revista a uno de sus agentes: el sistema de partidos, compuesto por las relaciones que se establecen entre los partidos políticos, considerados como instituciones esenciales de las democracias liberales (Duverger, 1970). Éstos surgieron y se han desarrollado en el contexto de las elecciones y han participado en la formación de la representación. Los hay de diferentes tipos, de lo cual da cuenta la teoría política con Duverger (1970 y 1994), Sartori (1997), Panebianco (1990) y Katz y Mair (2007).

Los partidos políticos tienen un papel fundamental en la representación política, se pueden convertir en los mediadores entre los elegidos y los electores. En el contexto actual del diseño electoral mexiquense, hasta 2016, sólo a través de los partidos políticos se ha accedido al ejercicio del poder público, aunque desde la

elección de 2015 los ciudadanos podían participar con la figura de candidatura independiente.

Entonces, sin partidos políticos por mucho tiempo no pudo darse la representación política; esta condición que es una realidad, cuando menos en el periodo de estudio, convierte a los partidos políticos en vértices de la política. Son estas organizaciones las que ejercen poder para promover la conciencia política de los ciudadanos y los acompañan para que elijan a sus representantes con cierta claridad en las elecciones. En un ambiente de competitividad democrática, se presume que la presencia de los partidos es expresión legítima de las diversas ideologías que se manifiestan en la sociedad, en consecuencia, las campañas que despliegan buscan concientizar al ciudadano sobre los destinos públicos.

En esta tesitura, las elecciones constituyen la base de la legitimidad del gobierno. En el Estado de México no ha dejado de haber elecciones, por lo tanto, éstas son el principal escenario de la lucha política. Teóricamente, en ellas se confrontan las diversas corrientes políticas e ideológicas, incluso pragmáticas que buscan los votos para de esa forma poder hacerse de los cargos y, desde éstos, ejercer las políticas (Strom y Müller, 1999). El partido político se constituye así en el buscador de votos, cargos y hacedor de políticas.

Sistema de partidos mexiquense

Al recuperar el esbozo histórico descrito en el presente trabajo sobre el Estado de México, se observa que el Grupo Atlacomulco ha dominado en las elecciones por la gubernatura a través del PRI, el cual ha establecido una dominación política y tal vez económica, como señalan Becerril *et al.* (1987), al jugar este grupo un papel importante en la política de la industrialización del estado.

El sistema de partidos que se ha ido conformando en la entidad mexiquense registra un pluralismo moderado²⁶ al dar cuenta de que en las elecciones para ayuntamientos y para la integración del Poder Legislativo compiten tres fuerzas políticas principales e incluso se han registrado logros de otros partidos.

A partir de 1996, aunque ya había registros anteriores, los partidos políticos de oposición fueron arrebatando triunfos municipales al PRI en números y lugares importantes. El PAN gobernaba veintitrés municipios en 1996; en el 2000, el más importante en triunfos para este partido, llegó a gobernar en treinta municipios; después, en 2003 lo hizo en veinticuatro municipios; igual número de municipios en 2006; pero en 2009 gobernaría en doce municipios, y en 2013 lo haría en diecisiete municipios.

El PRD logra triunfos en veintiséis municipios en 1996; en 2000 gobierna en veintiuno; en 2003 y 2006 gobernó en veintitrés; en 2009 sólo se queda con seis, y en 2013 con tres.

Convergencia ganó tres municipios en 2003 y en 2006; dos en 2009 y se pensaba que hacia 2013 no sería gobierno por sí mismo, aunque en alianza con el PRD gobernaría en un municipio, mientras que en alianza con el PT y el PRD gobernaría uno más.

El PT ha registrado triunfos municipales, uno en 2000; cuatro en 2003; dos en 2006; dos en 2009 y tres para gobernar en 2013.

El PVEM por sí solo ha gobernado un municipio, Cocotitlán, en 1996.

Como puede verse, en el ámbito municipal ha habido triunfos para los partidos, el caso del PRI había venido registrando un descenso en municipios bajo su gobierno, en 1996 gobernó en setenta y un municipios; en 2000, en sesenta y nueve; en 2003, en sesenta y ocho; en 2006, en cincuenta y cuatro; pero en 2009 se repone y gana en noventa y siete municipios y en 2013 gobierna en noventa y dos.

²⁶ "El pluralismo limitado y moderado está demarcado, en una frontera, por los sistemas bipartidistas y, en la otra, por el pluralismo extremo y polarizado. La clase abarca básicamente, pues, de tres a cinco partidos importantes, y por eso digo que se trata de un pluralismo 'limitado' (en contraposición al extremo)" (Sartori, 1997, p. 217).

La Legislatura ha sido plural desde 1996: se integró con treinta diputados del PRI, veintidós del PAN, diecisiete del PRD, dos del PT, tres del PVEM y uno del Partido Cardenista (PC). Desde 1996 el PRI perdió la mayoría absoluta; en 2000, incluso la mayoría relativa de la Cámara, situación que recuperó gracias a una operación de desintegración de la bancada panista.²⁷ Como puede verse en el anexo 5, las fuerzas políticas en la Legislatura han sido muy similares, sin embargo, ha habido predominancia priista en los acuerdos.

En la conformación de la Legislatura local es innegable la presencia de un sistema pluripartidista. La composición de la Cámara de Diputados en el Estado de México ha ido registrando cierta conformación de equilibrio entre las fuerzas políticas, como se desprende de la observación del anexo 5, en donde apreciamos la existencia de tres partidos políticos que disputan el control del Legislativo local en la Legislatura LV (2003-2006): el PRI gana veintisiete de los cuarenta y cinco escaños de mayoría, mientras que su más cercano competidor, el PAN, obtiene veintiuno, sin embargo, doce de estos espacios son de representación proporcional, el PRD logra dieciocho curules, nueve de mayoría y nueve de representación proporcional; es importante destacar que el PAN y el PRD disputan a partir de ese año el segundo lugar frente al PRI, el cual sigue ganando la mayoría de las curules locales.

En 2006, si bien el PRI mantiene la mayoría numérica, ésta significa un retroceso respecto del año anterior, dado que sólo gana en veinte distritos y dos de representación proporcional; sus competidores más cercanos son el PRD y el PAN, ambos obtienen veinte escaños, si bien el primero logra dieciséis de mayoría y cuatro de representación proporcional, el PAN obtuvo nueve de mayoría y once de representa-

²⁷ Los diputados que se declaran independientes son Hesiquio López Trevilla, Ricardo García Alavés, Mario Enrique del Toro, María Isabel Maya Pineda, Benjamín Barrios Landeros, Carlos Galán Domínguez, Juan Abad de Jesús, Aarón Urbina Bedolla, Domingo de Guzmán Vilchis Pichardo y Leonardo Bravo Hernández (Reveles y Sánchez, 2012a, p. 357).

ción proporcional. Tal situación es una constante, ya que estos tres partidos políticos luchan por tener la mayoría numérica en el Congreso del estado.

Las legislaturas LVII y LVIII distan mucho de la LVI, pues en estas dos legislaturas el PRI demuestra su poderío en el Estado de México y recupera muchos de los distritos que había perdido años atrás, tanto es así que en 2009 (Legislatura LVII) vence en cuarenta de los cuarenta y cinco distritos electorales, dejando al PRD y al PAN con tres y dos distritos, respectivamente. Sin embargo, el PAN obtiene doce en total al lograr diez espacios por representación proporcional, mientras que el PRD se queda con ocho, al obtener cinco por representación proporcional; el resto de los escaños de representación se distribuyen entre los partidos pequeños (ver anexo 5).

La Legislatura LVIII corresponde al año 2012 y el PRI incrementa el número de distritos ganados a cuarenta y uno, el PRD mantiene tres y el PAN gana en un distrito. Por representación proporcional el PRD obtiene nueve escaños y el PAN diez; las once curules restantes se reparten entre los partidos pequeños nuevamente.

En todas las legislaturas analizadas los partidos emergentes o pequeños como el PT, el PVEM, MC y NA o algunos efímeros como el Partido Socialdemócrata (PSD) logran diputaciones únicamente a través del principio de representación proporcional, pues por sí mismos no ganan en ningún distrito (ver anexo 5).

En el caso de la elección del titular del Ejecutivo también se ha registrado pluralidad. Las dos elecciones que se estudian aquí registran competitividad y pluralidad electoral, sin embargo, en el ejercicio del gobierno sólo un partido se apodera de todo, dado que se trata de un régimen presidencial, como ha quedado asentado en capítulos anteriores.

Ware (1996) define el sistema de partidos en México como hegemónico, con apego a la clasificación que Sartori desarrolla (1997); sin embargo, esa clase ya es insuficiente para explicar la competencia en México o en el Estado de México, donde no se ha transitado en

el sistema de partidos de uno no competitivo hacia uno competitivo. Este tránsito dibuja escenarios de posible regresión debido a la misma circunstancia de definición del sistema.

En el análisis de la elección de gobernador del Estado de México se localiza una singularidad: los triunfos han sido para el mismo partido, el PRI; es importante tener esto en cuenta porque de lo contrario si se sustrae sólo el caso que ocupa a la presente investigación, puede producirse una conclusión con factores de confusión.

Tener presente que el mismo partido ha venido ganando las elecciones para la renovación de la titularidad del Ejecutivo estatal conduce a definir el sistema de partidos como predominante²⁸ en términos de Sartori (1997). Esto debido a que sus triunfos son repetidos, sin embargo, y precisamente en los periodos en estudio se registra la alternancia entendida como la “expectativa, más bien que el hecho real del traspaso del gobierno” (Sartori, 1997, p. 235).²⁹ Esa expectativa fue producida en la elección en donde participó Arturo Montiel, proceso en el cual hubo competitividad con el candidato del PAN, José Luis Durán Reveles.

En la elección de 1999 participaron tres candidatos nominados por un partido y dos coaliciones: el PRI postuló a Arturo Montiel Rojas, quien obtuvo 1 millón 371 564 votos, que equivalen al 42.5 por

²⁸ “Si siempre es el mismo partido el que sigue en el poder una elección tras otra, entonces tenemos un sistema de partido predominante, no bipartidista” (Sartori, 1997, p. 234). “Se utiliza predominio en contraposición a hegemonía. Lo primero que se debe destacar con respecto a los sistemas de partido predominante es que, sin duda, pertenecen a la zona del pluralismo de partidos. No sólo se permite la existencia de partidos distintos del principal, sino que éstos existen como legales y legítimos —aunque no forzosamente eficaces— competidores del partido predominante. Es decir, que los partidos menores son antagonistas verdaderamente independientes del partido predominante. Por tanto, el sistema de partido predominante es de hecho un sistema de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica” (Sartori, 1997, p. 248).

²⁹ “O sea, que alternación no significa sino que el margen entre los dos partidos principales es lo bastante estrecho, o que la expectativa de que el partido en la oposición tiene una oportunidad de echar al partido gobernante es lo bastante creíble. Dicho en otros términos, el concepto de la alternación se funde con el de la competitividad” (Sartori, 1997, p. 235).

ciento de la votación. El PAN y el PVEM postularon a José Luis Durán Reveles, quien logró 1 millón 146 071 votos, que son el 35.48 por ciento de la votación; la izquierda postuló con la coalición Unidos para Ganar a Higinio Martínez Miranda, quien obtuvo 710 500 votos, el 22.02 por ciento de la votación. Con un margen de victoria del 7.02 por ciento se registró la percepción de que la alternancia podía ser posible, dando lugar a la mayor competitividad que ha existido en la elección para gobernador.

En la elección de Enrique Peña también se puede hablar de esa expectativa de echar al partido del Gobierno, de igual manera se centró la competencia y la competitividad con el candidato del PAN, Rubén Mendoza Ayala. De la misma forma que el proceso anterior, la competencia se estableció con tres candidatos impulsados por tres coaliciones: la del PAN-Convergencia, que registró a Rubén Mendoza Ayala, quien obtuvo 936 615 votos, el 25.62 por ciento; la Alianza por México, que firmaron PRI-PVEM llevó a Enrique Peña con 1 millón 801 530 votos, el 49.27 por ciento de la votación; y la coalición Unidos para Ganar postuló a Yeidckol Polevnsky, quien obtuvo 918 347 votos, el 25.12 por ciento de la votación total. La distancia en votos entre el primero y el segundo lugar (el 23.65 por ciento) casi llega a ser similar a la votación obtenida por el segundo lugar, empero la sensación que se sentía en todo el proceso era que el candidato del PAN-Convergencia podía ganar en cualquier momento o que la candidata de la izquierda tendría un arrastre generado por su vínculo con Andrés Manuel López Obrador, otrora jefe de gobierno del Distrito Federal. En esta elección se dejó sentir por parte del PRI una campaña que desplegó todo tipo de recursos para posicionar a su candidato, mismo que, una vez en la plataforma de los mítines, llamaba la atención sobre todo del género femenino.

Ahora bien, no sólo basta que se sienta la expectativa sino que ésta sea real, por lo tanto, no es suficiente la sensación del analista o del elector, sino que es recomendable someterla a dimensiones más concretas para el análisis. Un referente adecuado lo constitu-

yen los resultados electorales, en específico, el margen de victoria, si la diferencia entre el primer y el segundo lugar es tan estrecha se sostiene que ha existido la alternancia y la expectativa de cambio. Pero el cuestionamiento es ¿cuándo puede ser considerada la diferencia estrecha? Para responder esta pregunta, es conveniente recurrir a una metodología ya aplicada y probada en algunos estudios que utilizan dos dimensiones o variables para definir niveles de competitividad:³⁰ margen de victoria y número de partidos (Sánchez, Cortés y Silva, 2011).

Al aplicar esta metodología³¹ a estas dos elecciones de gobernador, la de 1999 y la de 2005, se tiene que el número de partido es de 2.49, y 1.9, respectivamente, lo que produce un formato de partido multipartidista y de partido y medio con un nivel de competitividad alta y mediana, respectivamente (ver anexo 6). La elección de 1999 es resultado de una tendencia que se venía registrando en el Estado de México en la contienda para gobernador, por eso es la más competitiva y la que mayor pluralidad registra; a partir de la elección de 2005 hay una regresión en los niveles. Si se agrega al análisis la elección de 2011 se aleja aún más de la competitividad y la pluralidad. Estos datos apoyan el sentido de la hipótesis en cuanto que estos periodos gubernamentales rompen con la tendencia que se registraba y concentran mayor poder que sus antecesores.

La situación que se analiza contempla varios factores, uno de ellos es el cambio de partido en la Presidencia de la República, otro

³⁰ Se puede afirmar que la competitividad electoral se trata de un grado de organización que manifiestan las fuerzas políticas al disputarse el poder político en una contienda de sufragios, basada en el equilibrio de oportunidades y reglas justas que favorecen la incertidumbre del resultado antes de concluida la jornada (Sánchez, 2007, 2008).

“Para lograr la mayor precisión en la medición de la competitividad, se construye un dato electoral a partir del uso de tres indicadores: a) la medición y estimación del número de partidos, b) el formato de partido que se construye en la contienda y, c) el margen de victoria. Estos indicadores son resultado de un análisis bivariado y acumulativo” (Sánchez, Cortés y Silva, 2011).

³¹ Al respecto, para la ampliación de datos puede consultarse Sánchez (2007, 2008), Sánchez, Cortés y Silva (2011), Sánchez y González (2012).

es que los partidos que compiten contra el PRI en la elección para gobernador están bajando la guardia y la capacidad de convocatoria, a juzgar por los resultados en términos de votos. A la par de este último factor se encuentra el hecho de que en los procesos en revisión los intereses de la oposición por el Estado de México rebasan a los actores de la entidad, introduciéndose en la contienda los intereses nacionales. En la elección de 2005 por parte del PRD se nota la intromisión de Andrés Manuel López Obrador con la imposición de su candidata, impidiendo que sean las mismas fracciones locales las que decidan, una situación similar sucede en el proceso de 2011. Estas intromisiones pueden acarrear apatía por parte de los líderes locales que no ven lograda su expectativa de contender por la gubernatura, a la vez que disminuye su capacidad de convocatoria para con otro candidato. De esta forma se deja libre al gobernador con su candidato.

El control del gobernador

El gobernador del Estado de México se constituye en el centro del poder político, debido principalmente a que su sistema político estriba en dos brazos o pilares fundamentales: el partido y el manejo de incentivos como el presupuesto público y la asignación de cargos. Estos pilares son el parangón de aquellos que describía Daniel Cosío Villegas en su clásica obra *El sistema político mexicano*, en la que consignaba que “las dos piezas principales y características del sistema político mexicano son un Poder Ejecutivo —o, más específicamente, una Presidencia de la República— con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial predominante” (Cosío, 1982, p. 21). Si bien Cosío Villegas se refería a la Presidencia de la República, su estudio sirve para explicar el sistema político mexicano, guardadas las proporciones y con la actualización respectiva.

Ricardo Arellano Castro (2003) sostiene que el gobernador y el PRI son dos piezas fundamentales del sistema político en el Estado de

México; ésta es una verdad válida, pero para efectos de este trabajo se precisa que la pieza principal del sistema político es el gobernador del Estado, quien se vale del partido y de otros incentivos; el partido no tiene el mismo peso que el gobernador, está dominado y subordinado a aquél.

Las aseveraciones anteriores generan polémica, pues cómo el partido puede ser el brazo del Ejecutivo, si se ha afirmado que existe un pluralismo moderado en la entidad. Pero no es difícil su explicación y comprensión si a la luz de diferentes expresiones se observa que el partido (el del gobernador priista) se constituye, como una metáfora, en una secretaría de Estado o dependencia del Ejecutivo para relaciones o asuntos políticos propios y con los otros partidos. Por lo tanto, el partido juega una doble función: controlar y lograr la estabilidad al interior del mismo y vincularse para establecer las negociaciones correspondientes con los otros partidos, líderes de oposición y demás actores que estén fuera del mismo. Claro, habrá quien afirme con toda verdad y tino que para eso está el secretario general de Gobierno y, en efecto, es su función, misma que sí realiza y coadyuva en el ámbito oficial, pero extraoficialmente se opera a través del partido.

Un ejemplo, entre varios, es el ocurrido en la LIV Legislatura cuando el PAN contaba con la primera mayoría; una operación política que realizaba el PRI a través de sus hombres incondicionales, como Isidro Pastor, provocó que trece diputados del PAN desertaran de su fracción y se declararan independientes, de esa forma el PRI recupera para sí la primera mayoría dentro de la Cámara local. Cruz y Toribio (2009, p. 83) afirman que en su gobierno Montiel otorgó veinticinco millones de pesos a los trece diputados que renunciaron; una muestra de ello fue la transformación del diputado local panista Moisés Alcalá Virgen, quien después de aprobar la cuenta pública contó con recursos para emprender una campaña publicitaria a su favor.

Dentro de otras operaciones políticas de relevancia del PRI estatal, que se ubican de forma posterior a la pérdida de la Presidencia de la República por parte de este partido, está el enfrentamiento que

sostiene con la dirigencia nacional del mismo. Isidro Pastor, como dirigente del PRI estatal y en apego a la estrategia del gobernador, se enfrenta a Roberto Madrazo Pintado (dirigente nacional) y se establece así que quien manda en el PRI mexiquense es el gobernador y no el CEN del partido.

El PRI mexiquense crea una estructura electoral llamada Fuerza Mexiquense que busca especializarse en materia electoral y política, además de establecer redes en el territorio nacional. Fuerza Mexiquense, como agrupación de expertos en elecciones, asistió y apoyó, durante el gobierno de Montiel, los procesos electorales desarrollados en otras entidades generando campañas y redes para ganar la elección y para hacer tejidos que posteriormente le proporcionaran el capital político correspondiente a Montiel en sus planes para ser candidato y presidente de la república. Fuerza Mexiquense es un ejemplo de cómo se enaltece la ideología "local", ya que se considera que los mexiquenses (los de la coalición dominante) son los mejores para hacer política, ganar elecciones y gobernar. Esta idea prevalece con el sucesor de Montiel, Peña Nieto, con otros nombres y otros operadores.

Se establecen acuerdos con actores que habían pertenecido a sus filas y abandonaron el partido para ganar cargos como es el caso de Miguel Ángel Luna Munguía, de Valle de Chalco, y Luis Sanabria Colín, de San Mateo Atenco. Estas acciones ponen de manifiesto cómo el partido lleva a cabo acciones de alineamiento de sus propias estructuras. Luna Munguía ganó una elección cuando era candidato del PRD a presidente municipal en Valle de Chalco y una vez en el gobierno municipal se declaró priista; las negociaciones respectivas fueron hechas por el PRI y la carrera política posterior de Munguía así lo confirma.

Una forma de pesos y contrapesos que está contemplada en el diseño institucional del poder en el Estado de México es la revisión de la cuenta pública por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo. La operación política está en manos de los líderes del PRI para que pase sin problemas, la mayoría de las veces incluso por unanimidad. Una negociación que se sostuvo con el PAN al respecto fue la designación

de un militante panista como auditor superior a cambio de la aprobación de la cuenta pública (Cruz y Toribio, 2009, p. 82).

Por supuesto, el otro brazo del sistema político en manos del gobernador es el manejo de incentivos. La designación de cargos públicos es una de las cualidades que hacen poderoso al gobernador y que le sirve para neutralizar oposiciones, pagar compromisos o favores y alentar intereses, todo lo cual le redundaría en estabilidad y lealtad. Un ejemplo del uso de estos incentivos se observa en la colocación en el gabinete de excontendientes para alcaldías como Pablo Bedolla, quien compitió en Ecatepec y perdió, Jorge Torres Rodríguez y Enrique Jacob Rocha, entre otros. Por supuesto que en el gabinete se incluye también a los políticos que se unieron a la campaña por convicción o por negociación.

Este poder de asignar cargos se extiende incluso hasta los primeros puestos del siguiente sexenio, pues ahí se acomoda a los operadores y a los *leales*. El nuevo gobernador se ve obligado a aceptar porque sabe que su nominación como candidato y su triunfo se deben en buena medida a la decisión del gobernador saliente. En este sentido, el gobernador entrante tiene una legislatura compuesta por diputados de su partido que son fieles a su antecesor, algunos presidentes municipales en igual condición, además de contar con algunos *recomendados* para los niveles de secretario y directores generales, entre otros. Pero eso no es un problema de estabilidad, porque se cuenta con una regla de oro, al gobernador entrante se le declara lealtad y obediencia, como en los ritos del cónclave papal realizado por los cardenales.

El gobernador Montiel sabe actuar ante la coyuntura que la historia le puso enfrente. Al perder la candidatura a la Presidencia de la República en su partido, queda el gobernador como principal líder del instituto político en la entidad, situación que perfila y perfecciona Montiel. Sus aspiraciones a la Presidencia lo hacen pensar en la conformación de un grupo político de jóvenes *leales* y de un grupo de acción política. El grupo de jóvenes estaba integrado por los Golden

Boys³² cuyo principal miembro es Enrique Peña Nieto, a quien impulsó para que desarrollara una carrera política amplia en corto tiempo. Esa clase política joven se constituye en su principal ejército contra la vieja guardia de políticos de la entidad. Es obvio que necesita una estructura que le sea incondicional y obediente para sus propósitos, aspectos que no le garantizaban los de la élite política.

Uno de los tentáculos electorales del PRI estatal lo constituye el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México (SMSEM), por eso cuando se vio amenazado por algunos profesores disidentes que deseaban formar el Sindicato Unificado de Maestros y Académicos del Estado de México (Sumaem) se les despidió y de esa forma se aseguró el control por parte del gobierno de Montiel.

La llegada de Enrique Peña Nieto³³ a la titularidad del Ejecutivo estatal pasó por la decisión de Arturo Montiel como gobernador, quien para tomarla aceptó sugerencias de los exgobernadores y líderes importantes de su partido. Por cierto, en esta definición de candidato, el gobernador rompe con uno de sus principales operadores políticos, quien fungió como líder de la LIV Legislatura y presidente del

³² Los otros miembros son Miguel Sámano Peralta, Luis Enrique Miranda, Carlos Iriarte, Eduardo Segovia, Benjamín Fournier y Juan Mondragón.

³³ “Los primeros años de gobierno de Enrique Peña Nieto fueron totalmente diferentes, pues se apreciaba a un político joven que no podía improvisar y que actuaba de acuerdo con lo que le decían, pero poco a poco y con ayuda de Televisa se fue puliendo su imagen. Resultó ser un personaje que aprende rápido el entrenamiento, que no se sale del guión, que lee el teleprompter. En palabras de Francisco Gárate, Peña Nieto es un político rígido, poco hábil para hacer lo que no esté anotado ... Los asesores son todo para él” (Rodríguez, 2011, p. 49). “Se le reconoce ser un hombre de trato afable y amable ... pero no muy brillante, no tiene chispa, no es un hombre creativo” (Rodríguez, 2011, p. 54).

Es un político muy bien cuidado, se cuentan los pasos exactos que debe caminar, se revisan cuidadosamente las sillas y cuenta con una mujer dedicada especialmente a cuidar que no se le arrugue el traje, que no se despeine y a probar cada alimento que le es ofrecido (Cruz y Toribio, 2009; Rodríguez, 2011, p. 49).

Desde el primer día en que se instaló en el Gobierno estatal, Peña Nieto se enfrentó a la pérdida de legitimidad (lavada de inmediato con millonarios contratos de imagen en televisión, radio y prensa), además de una falta de compromiso con la transparencia en las investigaciones contra su antecesor y la familia de éste (Cruz y Toribio, 2009, p. 49).

partido en la entidad, Isidro Pastor Medrano, quien pensó que bastaba lo que había hecho para convertirse en candidato a gobernador, pero no contó con el aval de Montiel. Incluso se sale del partido y se refugia con el candidato del PAN, sin embargo, la estructura del partido le fue fiel, leal y se subordinó al gobernador. Este ejemplo es uno más de los que evidencian la comprobación de la hipótesis.

Los gobernadores del estado han guardado un vínculo sanguíneo no sólo de la supuesta pertenencia al Grupo Atlacomulco. Por ejemplo, a Enrique Peña Nieto se le vincula con Alfredo del Mazo Vélez, con Alfredo del Mazo González y con su tío Arturo Peña del Mazo, quien fue alcalde de Atlacomulco. Claro, también con su antecesor, Arturo Montiel. Con este último inició y se desarrolló políticamente, lo impulsó desde que era secretario de Desarrollo Económico en el mandato de Emilio Chuayffet Chemor (Martínez, 2009, p. 217).

El gobernador Peña también hizo gala de sus facultades y brazos políticos para posicionarse y ejercer la dominación y pedir de otros la subordinación. Al igual que su antecesor, fue cuestionado por algunas decisiones pero ninguna que le costara la candidatura o lo metiera en aprietos. Algunos casos son el del diputado Carlos Madrazo, quien denunciaba manejos del gobernador en la empresa de servicios privados de seguridad Cusaem; la crítica a la Ley Peña³⁴ del 14 de septiembre

³⁴ Una de las grandes modificaciones electorales ha sido la Ley Peña, en plena alusión al exgobernador mexiquense, que de acuerdo con Barranco (2011, p. 1) ha logrado “dos grandes efectos: a) una creciente tensión política que lleva no sólo a judicializar todas las etapas del proceso electoral, sino que abona a la polarización y la guerra sucia entre los actores. Hay una seria probabilidad de que el proceso electoral mexiquense, conforme avance, se vaya balcanizando, con severas consecuencias para la democracia en la entidad. b) Ante la falta de construcción de acuerdos, tanto el instituto electoral local (IEEM) como los tribunales electorales se convierten en una aguda arena de disputa política” (Barranco, 2011, p. 1).

Desde la perspectiva de Manuel Camacho Solís: “La legislación electoral se modificó para beneficiar al PRI y perjudicar a la oposición. Se reformó la ley para fragmentar a las oposiciones y, al reducir los tiempos de campaña, ganar una ventaja adicional [...] La ley es como un traje a la medida: todo a favor del PRI, con todos los recovecos legales imaginables y sin dientes para sancionar” (Camacho, 2011, p. 1). Con una velocidad inusitada, Peña Nieto logró a través del PRI, el PVEM, Convergencia y NA la aprobación del

de 2010, la cual abrogaba las candidaturas comunes para los procesos electorales, a pesar de que en 2009 habían sido utilizadas por el PRI para concentrar el voto a su favor en las elecciones de ayuntamientos y diputados. La iniciativa de esta ley fue presentada por un diputado del PVEM, así que formalmente no se le atribuye al gobernador.

Éstos son un ejemplo de los incentivos que utilizó el gobernador para poder negociar con las diferentes fuerzas políticas y buscar la aprobación de sus propuestas.

Adicionalmente, en el Congreso local se aprecia que las iniciativas de parte del Ejecutivo local se aprueban por unanimidad.³⁵ Se puede observar el anexo 7 para ejemplificar brevemente esta situación; dicho cuadro comprende algunas de las legislaturas que abarcan el periodo de los gobernadores en estudio y si se mira la última columna, se observa que a pesar de la pluralidad en el Congreso las leyes y decretos se aprueban por unanimidad, pues en las tres legislaturas mencionadas este consenso ha sido el común denominador.

La designación del Consejo General del IEEM por parte de la Legislatura en el año 2009 deja claro que quien ganó la partida fue el PRI en negociación con el PRD y el PAN. Dicha negociación se dio en el seno

paquete de contrarreformas electorales, bautizado en la prensa como la Ley Peña Nieto (Villamil, 2010, p. 1).

Dos de ellas son reformas constitucionales, para cancelar las candidaturas comunes y conjurar, así, una probable alianza entre el PAN y el PRD; así como disminuir de noventa a cuarenta y cinco días las campañas a gobernador y de cuarenta y cinco a diez días las precampañas. Con mes y medio de competencia formal, se benefician las campañas de alta exposición mediática (Villamil, 2010, p. 1).

Las otras cuatro reformas ordenan recortar en un 10 por ciento el financiamiento público a los partidos; aumentar de 10 a 20 por ciento el porcentaje de ciudadanos a insacular por cada sección electoral; y modificar el Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de México (Villamil, 2010, p. 1). Al viejo estilo del mayoritismo priista, las reformas se dictaminaron *fast track* el 12 de septiembre y se aprobaron el 14 de septiembre con cincuenta y dos votos (treinta y nueve del PRI, seis del PAN, tres del PVEM, tres de Convergencia y uno del PSD) y veintiuno en contra, del PAN, el PRD y el PT (Villamil, 2010, p. 1).

³⁵ Para conocer más sobre el tema, consultar Miguel Ángel Sánchez Ramos (2012a).

del Congreso local, pues cada una de estas fuerzas políticas pretendía que su candidato resultara ganador.

La influencia como gobernador de Enrique Peña no sólo se extendió a la Legislatura mexiquense, en la que contó con el respaldo abierto de al menos cuarenta y nueve de los setenta y cinco congresistas locales, suficiente para aprobar o refutar cualquier iniciativa, según convenga a sus intereses. Dicha influencia también alcanzó al Poder Judicial, donde incrustó magistrados y consejeros cercanos a su figura, desapareciendo todo contrapeso de poder (Hernández, 2010).

Véase el anexo 4, en donde se encuentran los nombres de varios políticos mexiquenses y los diferentes cargos que han ocupado a lo largo de su carrera política.

El presupuesto público como principal incentivo

Uno de los incentivos fundamentales de los que goza el gobernador mexiquense es el presupuesto público; en el anexo 8 se encuentran los porcentajes de los egresos de 2001 a 2009 y un elemento en común en este periodo es que los porcentajes más altos los retiene el Poder Ejecutivo, quien mantiene el 97 por ciento del gasto (realmente va del 97.4 al 97.9 por ciento).

El resto del presupuesto se distribuye entre el Legislativo y el Poder Judicial, y es el segundo el que recibe mayor cantidad, ya que va desde el 1.2 por ciento hasta el 1.6 por ciento, mientras que el Legislativo recibe entre el 0.9 por ciento y el 1 por ciento del gasto estatal.

El elevado porcentaje permite al gobernador mexiquense establecer premios o castigos con el presupuesto de egresos, así como también promover obras o implementar programas de asistencia social que lo llevan a tener un contacto cercano con la población.

Otro aspecto a destacar del anexo 8 es la inversión pública en aspectos como obra pública. Si bien no es la única, también se ha

invertido en construcción de infraestructura de comunicaciones, educación y salud.

El gasto corriente ha mantenido un crecimiento sostenido a una tasa promedio anual del 10.3 por ciento, sin embargo, este crecimiento ha disminuido en los últimos años del periodo en cuestión. A partir de 2005 ha habido un esfuerzo por contener el gasto operativo, que significa la compra de bienes y servicios (Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, 2010, p. 283).

El gasto en salud y educación que se realiza a través de organismos auxiliares como el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) y los Servicios Educativos Integrados del Estado de México (Seiem) ha aumentado, pues pasó de 16 040 millones de pesos en 2001 a 37 606 millones de pesos en 2009.

Otro aspecto importante del anexo 8 es la deuda; el Estado de México tuvo que reestructurarla en 2004 y a partir de ese año se logra una evolución favorable en la estructura del gasto intertemporal, en la que recursos presentes se han destinado a disminuir la presión sobre los flujos futuros y, por lo tanto, ha mejorado la capacidad de respuesta del Gobierno del Estado de México (Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, 2010, p. 285).

El predominio del Poder Ejecutivo sobre los recursos del estado se mantiene, en 2011 la administración mexiquense dispuso de más de 148 343 millones de pesos. Sólo al Poder Ejecutivo y los órganos autónomos, el Congreso local, mayoritariamente priista, asignó 144 628 millones 300 000 pesos, en tanto que para el Poder Judicial la cifra asciende a 2404 millones de pesos y al Poder Legislativo 1310 millones de pesos (Jiménez, 2011, p. 1).

El poder económico del gobernador se une a un poder discrecional para dirigirlo a donde considere pertinente, en palabras de Jenaro Villamil (2010, p. 1), para aceitar esta maquinaria (electoral), el gobierno de Peña Nieto destinará buena parte del presupuesto estatal para convertir a la Secretaría de Salud y a la Secretaría de Desarrollo Social en los dos órganos operativos para comprometer el voto a par-

tir de los recursos públicos (Villamil, 2010, p. 1). La primera secretaría contó en 2011 con un presupuesto de 27 716 millones de pesos, entre otras cosas, para levantar encuestas en todos los municipios y levantar un padrón de beneficiarios (Villamil, 2010, p. 1).

Los beneficiarios de los programas sociales resultan ser una fuente generadora de votos y ejercer un control sobre el padrón de beneficiarios asegura un piso de electores, ejemplo de ello es el Seguro Popular, el cual en diciembre de 2010 tenía un padrón de 5 millones 326 000 mexiquenses, según las cifras oficiales (Villamil, 2010, p. 1).

Otra secretaría en la cual se apoya el Ejecutivo es la de Desarrollo Social, la cual en 2011 contó con un presupuesto de 3617 millones de pesos; sin embargo, su importancia real radica en el hecho de que es una de las principales responsables del reparto de despensas y levantamiento del padrón de beneficiarios (Villamil, 2010, p. 1), es decir, que nuevamente sirve para generar posibles votantes.

La Secretaría de Educación tuvo recursos por 50 811 millones de pesos para el ejercicio de 2011. La mayoría de estos recursos se operaron en conjunto con el sindicato magisterial, liderado por Elba Esther Gordillo (Villamil, 2010, p. 1). Los vínculos del gobernador Peña Nieto no se establecen únicamente en el ámbito local, sino que necesita negociar y acercarse con los líderes a nivel nacional, y una manera de hacerlo es a través del presupuesto que se le otorga a la secretaría de educación estatal.

En los ciento veinticinco municipios de la entidad se han levantado los Comités Pro Obra para gestionar el drenaje, el servicio eléctrico y la pavimentación. Todos estos comités coinciden territorialmente con las secciones electorales. El objetivo es el mismo que en el caso de la Secretaría de Salud y de Desarrollo Social: levantar padrones de beneficiarios (Villamil, 2010, p. 1). Éste es un claro ejemplo de cómo los proyectos de mejora de infraestructura son utilizados realmente para fines políticos más que para desarrollo social.

Corolario del sistema político mexiquense

Un grupo de investigadores de la Universidad Autónoma del Estado de México (Gustavo E. Emmerich, José Martínez Vilchis, Apolinar Mena Vargas y Saúl Ramírez Antonio, coordinados por Julián Salazar Medina) llevó a cabo un estudio, publicado en 1993, sobre el Estado de México. En este estudio, titulado *Estructura y dinámica del poder en el Estado de México*, se integraron once conclusiones sobre la estructura política institucional, mismas que se traen a colación para evidenciar las bases y adaptaciones que ha tenido el sistema político mexiquense. Se transcribe cada una y se comenta en términos de la actualidad para valorar su vigencia, cambio o adaptación.

1. *En el Estado de México, los políticos han sido herederos directos de los líderes revolucionarios y custodios de la ideología de la Revolución mexicana, cumpliendo de manera cabal su tarea primordial de mantener la estabilidad social y política.*

Tal conclusión no puede desecharse del todo, se ha demostrado a lo largo de la presente obra que los gobernadores del Estado de México surgen en su mayoría de un grupo que se formó hacia los años cuarenta que ha sido fructífero en la formación de cuadros. Los dos gobernadores en estudio ya no utilizaron el discurso de la ideología de la Revolución; incluso esto puede detectarse desde la anterior gubernatura, empero, lo que sigue siendo vigente es la idea que internaliza el gobernador acerca de mantener la estabilidad social y política, razón por la cual ejerce el poder utilizando todos los recursos a su alcance.

2. *Un factor fundamental en el éxito de los políticos que llegaron a la primera magistratura del estado fue haber desarrollado previamente una carrera política en el Gobierno*

federal, ya fuera en las áreas de la política tradicional, en los puestos reservados a los especialistas o en las áreas económicas y financieras.

Esta circunstancia está presente en los dos gobernadores que se analizan en este libro: Arturo Montiel tuvo un mayor desarrollo en el ámbito federal, mientras que Enrique Peña Nieto se desempeñó más en el Gobierno local y con una mayor celeridad en la gestión de su antecesor. Estas diferencias de énfasis se deben a la alternancia en la Presidencia de la República, con el PAN en el Ejecutivo federal, los espacios para los priistas sólo quedaron en las entidades donde gobernaban.

3. *Asimismo, la pertenencia a una familia con tradición política fue un factor importante en la trayectoria personal de los políticos del Estado de México.*

Arturo Montiel y Enrique Peña guardan lazos sanguíneos, a la vez que se puede evidenciar que lo tienen con los del Mazo, con Isidro Fabela y con otros que han sido gobernadores, por lo tanto, sí pertenecen a una familia con tradición política y decisión de dominación.

4. *Los liderazgos políticos en la entidad se han conformado invariablemente en torno a figuras que ocupan o han ocupado la gubernatura.*

En general, encuentran su línea conductora en el presidente de la república en turno o bien en alguno de los expresidentes. Arturo Montiel, en palabras suyas (Meraz, 2011), es impulsado por Ernesto Zedillo, presidente de la república entre 1994-2000, para ser candidato a la guber-

natura, lo que hace presión sobre César Camacho, quien era entonces el gobernador del estado. Con Enrique Peña no se actualiza esta hipótesis debido a que el presidente de la república en 2005 no pertenece a su partido, en consecuencia, el gobernador Arturo Montiel queda como el líder con capacidad de decisión final. En la elección de 2005 se muestra la adaptación que el PRI estatal y la dinámica misma de la política mexiquense hacen para ajustarse a la nueva realidad política del país, reconociendo en el gobernador al primer priista, el cual ya no tenía que combatir ni someterse al presidente de la república para designar a su sucesor. Enrique Peña es un producto político de Arturo Montiel, sin embargo, en su desarrollo como gobernador se detectó mayor convivencia con el expresidente Carlos Salinas y con varios políticos que empatizan con éste.

5. *La clase política del Estado de México se ha distinguido por su cohesión interna y por la ausencia de contradicciones irreconciliables entre sus distintos equipos.*

Esto sigue vigente y, en parte, se convierte en una razón de peso para explicar por qué el PRI no ha perdido la gubernatura en el estado. Como todo grupo, los integrantes tienen diferencias, pero nada que no pueda conciliarse como una regla no escrita, aunque vista y reconocida por todos: al nuevo gobernador se le otorga lealtad y obediencia mientras dura su mandato. Son finos para acordar en términos de la gubernatura lo que más conviene a sus intereses; por eso, logran conciliar con prontitud las estrategias donde todos ganan con disciplina y apoyo hacia el titular del Ejecutivo. Esta circunstancia puede extenderse hasta la época actual en la que gobierna Eruviel Ávila, ac-

tor que no es salido del Grupo Atlacomulco o de los líderes de Toluca, sin embargo, todos se forman, se alinean y cooperan; aunque esto no niega que puedan ejercer presiones y peticiones al gobernador en turno.

6. *Los grupos políticos tienden a mezclarse y es posible identificar a importantes miembros e incluso a líderes de un determinado grupo como integrantes de otro distinto.*

Esta conclusión complementa la anterior, es vigente la práctica de que los líderes políticos pertenezcan a más de una agrupación formal o informal, según su capital político; éste es el que les permite ser reconocidos como líderes y entrar en la mesa principal de la negociación. Dicha situación de multiplicidad de grupos hace suponer la no existencia del Grupo Atlacomulco, como sostiene Hernández (1998), pero este grupo podría ser el lugar del mayor nivel para la negociación y los acuerdos.

7. *Los liderazgos políticos han mantenido excelentes relaciones con el sector privado que opera en la entidad y, en general, buenas relaciones con la oposición política.*

Tal afirmación se convierte en tesis: basta ver los avances logrados en la administración de Montiel y de Peña para confirmar que es con el sector privado con quien se han hecho las grandes negociaciones que impulsaron el desarrollo económico en la entidad y que los favoreció en lo personal o en su carrera política.

8. *La oposición de derecha (PAN) logró acrecer sus votos durante los años ochenta, hasta estancarse en un nivel algo superior al 15 por ciento en los últimos años; la votación*

obtenida por el Partido Demócrata Mexicano (PDM) ha sido siempre marginal.

Esta sentencia requiere a todas luces una actualización, el PAN ha sido un partido de oposición leal que ha crecido sobre todo en la zona conocida como el corredor azul que es la parte poniente del Valle de México, sin desconocer logros aislados en otros municipios, pero su mayor fuerza se centra ahí. Es importante destacar que los municipios en los cuales se intensificó la presencia del PAN son generalmente los municipios con gran relevancia económica y poblacional, como Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Naucalpan, Tlalnepantla y Toluca. Éstos no son todos los municipios en los que ha triunfado sino los más importantes y que alguna vez se consideraron como sus bastiones.

La oposición de centro-izquierda muestra un comportamiento más errático. Su votación conjunta fue creciendo en los años ochenta, y alcanzó su pico en las elecciones presidenciales de 1988. Posteriormente, su votación disminuyó fuertemente y sólo mantuvieron niveles considerables el PRD y —en menor medida— el PFCRN.

El PRD, el PT y el MC han sido también oposiciones leales al sistema, han crecido electoralmente. El PRD tiene su mayor votación en el oriente del estado. Se consideraron hasta 2006 como bastiones electorales los municipios de Texcoco y Nezahualcóyotl. Pero su influencia creció hasta los municipios de Los Reyes La Paz, Chalco, Amecameca, Ecatepec e Ixtapaluca. Su crecimiento en esta parte del estado, al igual que el del PAN, se debe al abandono de la clase política de la capital mexicana.

9. *Las organizaciones sociales populares que existen en el Estado de México luchan por la conquista de reivindicaciones de carácter inmediato —servicios, vivienda, control de precios, tierra, etcétera— antes que por demandas político-ideológicas de largo alcance.*
- 10 y 11. *El rasgo ideológico característico de la mayoría de los grupos populares es su inestabilidad partidista: apoyan de igual manera a partidos de oposición y al PRI, y subordinan su proyecto ideológico a las necesidades políticas de movilidad y obtención de espacios.*

Estas dos conclusiones se han juntado porque son complementarias. Es una característica de estas organizaciones de operación clientelar y corporativas hacia el gobierno más que hacia el partido. Esto debido a que cuando un partido de oposición al PRI gobierna un municipio, sobre todo si se trata del PRD, encuentran rápidamente formas de negociación y cobijo a favor del Gobierno en turno. Una organización, como mero ejemplo, que está inscrita en las filas del PRI pero que como grupo de presión se le enfrenta cuando es gobierno, sobre todo a nivel estatal, es Antorcha Campesina y sus filiales, las cuales acuerdan con el gobernador y sus líderes se mueven codo a codo con él, pero mueven a sus bases para presionar y lograr el cumplimiento de los acuerdos.

Después de la revisión de estas conclusiones elaboradas hace casi veinte años, se puede ver que el sistema político del Estado de México se ha adaptado a las nuevas condiciones de la realidad política del país, pero que en el fondo no tiene cimientos diversos. Lo que es una realidad, y en este sentido confirma la hipótesis de esta investigación, es que con la alternancia en la Presidencia de la República, el

governador del Estado de México se ha vuelto la pieza fundamental del control y dominación política al interior del estado debido a que cuenta con un brazo bastante fuerte y hábil políticamente, que es el partido, el cual opera para allanar, alinear y sacar adelante los proyectos del gobernador en materia política. Mientras que el otro brazo lo tiene en el manejo de los incentivos que encuentra en la administración del presupuesto y de los cargos públicos; por una parte, la explicación del tamaño de la burocracia estatal está en el tamaño de la población del estado y, por otra, en la necesidad de contar con más incentivos para promover lealtades políticas, estabilidad, neutralidad y, con ello, dominación y subordinación, condiciones necesarias para la estabilidad política.

En estos dos últimos sexenios en el Estado de México, se han dado pasos firmes para la consolidación de las estructuras políticas locales, con la lealtad hacia el gobernador como condición para propios y extraños, mientras que para la lucha local o municipal se permite toda la libertad posible, siempre y cuando no pongan en riesgo la estabilidad superior del estado. Esta dualidad —estoy con el gobernador pero no con mi vecino— ha permitido al gobernador consolidar y aumentar su poder. No hay oposición abierta al gobernador porque éste maneja los recursos presupuestales y administrativos, además que, para quienes pertenecen al PRI, es él quien palomea las listas.

El gobierno de Arturo Montiel marca una nueva etapa de la política en la entidad, se convierte en el hombre más fuerte del partido y del poder político en el estado mientras dura su gestión.

Con el arribo de Enrique Peña Nieto se da fuerza a la comunicación política como legitimadora de sus acciones y de su gobierno. Es durante el mandato de Peña cuando se hace un despliegue de comunicación política que llega a establecer las condiciones de credibilidad en su gobierno a tal nivel que en la votación de 2009 el PRI recupera varios municipios y gobierna en noventa y siete y gana cuarenta de los cuarenta y cinco distritos electorales de mayoría, lo cual se reitera en la elección a gobernador de su sucesor, en 2011, cuando el PRI

arrasa casi al tres votos por uno. Con esto se demuestra que la comunicación política es la mejor arma de un gobernante.

La relación que a partir de 2001 se establece con la Presidencia de la República es horizontal y ya no de subordinación. El gobernador del estado ha asumido un vacío dejado por el presidente. A esto hay que agregarle que el Estado de México puede colocar un buen número de legisladores en las Cámaras federales, por lo que su peso no es despreciable para la toma de decisiones (Cejudo, 2012).

La paradoja que se encuentra en el Estado de México es que así como hay un gran desarrollo económico sigue habiendo un alto índice de marginación. El desarrollo de la entidad ha ido impulsando polos de desarrollo, situación que puede producir un descontento social superior: las dádivas sociales no son suficientes ni pueden alargarse durante toda la vida, se requiere trabajo serio y sostenido para abrir opciones de empleo que generen a las familias ingresos y oportunidades para mejorar sus condiciones de vida. La concentración de los recursos no es halagüeña para la estabilidad política, para la gobernabilidad, en general, se requiere un gobierno que busque la redistribución del ingreso y la generación de oportunidades para todos. La tasa de desocupación de la población total asciende al 5.07 por ciento y el número de la población económicamente activa (PEA) que se encuentra desocupada asciende a 435 607 habitantes.

El sector terciario es en donde se concentra el mayor número de la población ocupada, pues el índice asciende al 67.62 por ciento en este rubro; le sigue el sector secundario con el 25.63 por ciento y finalmente, el sector primario ocupa al 5.10 por ciento de la población. Estos datos estadísticos demuestran la heterogeneidad del Estado de México, pues si bien aún mantiene muchos municipios con características rurales, el número de población que participa activamente en el sector primario es mínimo, lo que demuestra las marcadas diferencias económicas que predominan en la entidad.

También son evidentes las diferencias que existen en la entidad al considerar algunos de los servicios básicos como agua potable, al-

cantarillado, electricidad y salud, pues no existe una cobertura total. Del primer servicio mencionado se tiene una cobertura del 92.40 por ciento en la entidad, mientras que el alcantarillado abarca el 88.40 por ciento y la electricidad es el más amplio con una cobertura del 98.9 por ciento del total estatal. El porcentaje de población derechohabiente a servicios de salud es del 58.06 por ciento, que si bien es más de la mitad de la población estatal, resulta necesario elevarlo, pues más del 40 por ciento de los mexiquenses no tienen acceso a servicios de salud.

Un aspecto más es la educación, y en este rubro se ve un avance significativo, pues el analfabetismo es del 4.38 por ciento y el grado promedio de escolaridad es de 9.1 años.

Otro punto importante es que en la entidad se han originado 12 800 conflictos de trabajo, sin embargo, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2012) únicamente han estallado dos huelgas.

La derecha política encabezada por el PAN requiere trabajar más por la sociedad y menos por los acuerdos cupulares para poder minar la predominancia del PRI.

La izquierda liderada por el PRD, fraccionada por sus múltiples liderazgos, también requiere ser más leal a sus bases. Convergencia en varias ocasiones ha mostrado estar con el PRI, abandonando sus proyectos e ideales. En el PT se encuentran los mismos líderes, quienes se rotan los cargos de un trienio a otro.

El PVEM y AN han sido partidos que en el Estado han girado alrededor del PRI.

Ante esta realidad del sistema de partidos, seguirá habiendo predominancia durante un buen tiempo del PRI del gobernador. Hay pluralidad moderada, pero con predominancia desde el Ejecutivo local.

DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO

La democratización en México ha sido impulsada con mayor énfasis en el ámbito electoral, ahí incluso se ciudadanizó el control del proceso electoral, sin embargo, no es suficiente para la vida política y social. El ejercicio del gobierno requiere tener en el centro de sus acciones al ciudadano como el verdadero partícipe de la vida estatal; al vérselo como miembro de la comunidad, se reincorpora el espíritu de soberanía que radica en él; si se le observa como cliente o usuario, la perspectiva de atención cambia y peor aún si ni siquiera se piensa en él.

El proceso de democratización electoral, impulsado desde los primeros pasos de liberalización, en los años setenta y ochenta vio coronada la acción con la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo federal. Pero antes de esto empezó a ser realidad la alternancia en los municipios y en los gobiernos estatales. Sobre todo, esta última condición favoreció el cambio de la relación entre los Ejecutivos federal y estatal, pues los mecanismos de la relación personal y política estribaban ya en marcos referenciales diferentes.

En palabras de Rolando Barrera (1997), el poder de los gobernadores tenía dos fuentes de legitimidad: la figura presidencial, llamado *poder delegado*, y la legitimidad y representatividad alcanzada por la sociedad de la entidad, llamada *poder originario*. En el primer caso era natural la relación de dominación en el sistema político de partido hegemónico, donde el presidente de la república, como jefe nato del partido, intervenía en la designación de candidatos a gobernadores; empero, cuando se trata de un partido diferente al del presidente, este poder delegado reduce su dominación y, en consecuencia, la subordinación ya no es tal. El poder originario, al ser el resultado del consenso de las fuerzas políticas o de la mayoría del electorado, se convierte, ante la alternancia, en la fuente provocadora de la legitimidad y del poder del gobernador.

Esta condición le toca vivirla a Arturo Montiel, quien si bien llega a ser gobernador impulsado por el presidente Zedillo, según sus propias palabras consignadas en la obra de Norma Meraz (2011), se convierte al paso de un año en un gobernador con filia partidista diferente a la del presidente de la República, premisa que lo hace asumir un poder más amplio dado que no hay subordinación. Esta premisa se ve acrecentada y completada con el proyecto personal y político de Arturo Montiel por querer ser presidente de la república.

Entonces, la no subordinación partidista, el proyecto presidencial y el reclamo de liderazgo en el interior de su entidad lo hacen asumir un control político sin sombra exógena. El control y el alineamiento quedaban al interior de la entidad con las fuerzas mismas de su partido y con las de los actores políticos de la oposición, presidentes municipales y fuerzas regionales. El caso no sólo ha de ser el de Arturo Montiel, seguramente es una experiencia que ha estado en el pensamiento de más gobernadores, sin embargo, por las condiciones del objeto de estudio delimitado sólo se habla del Estado de México y de dos gobernadores en concreto. El control político que se despliega hacia el interior de la entidad depende del poder originario del gobernador, el cual se fundamenta en la capacidad de liderazgo y representación de las fuerzas sociales regionales, en la habilidad de mediación, el carisma, las relaciones con la burocracia federal, la interlocución con los gobiernos municipales y los líderes sociales. La legitimidad originaria del gobernador tiende a moverse a partir de las acciones y resultados que él mismo vaya estableciendo. Esas acciones están a su disposición por el cúmulo de incentivos que tiene bajo su dominio, como se ha mencionado páginas arriba, y lo único que queda es hacer gala de la habilidad para aplicarlos, para administrarlos y producir los resultados de dominación-subordinación, y alineamiento-estabilidad política. Los recursos a disposición del gobernador son para lograr estabilidad política, en primera instancia, y desarrollo socio-económico, en segunda. Si éste no garantiza el primero, menos podrá lograr el segundo.

Ante esta situación, que es benéfica para el gobernador, se enfrentan los derechos ciudadanos en una arena de democratización, la cual ve en ocasiones con frustración que los logros electorales no se traduzcan en mejores condiciones de vida. La democratización política que trajo la alternancia no ha posibilitado del todo la mejoría de las condiciones de vida; sigue habiendo una gran desigualdad social entre la población.

La democratización electoral que se ha manifestado con la alternancia en la figura presidencial y que ha dado mayor margen de poder a los gobernadores se ha detenido en este mismo logro. Se ha pasado de una centralización en manos del presidente de la república a manos del gobernador. El vacío que el presidente ha dejado en el ejercicio de la política ha sido asumido por el gobernador en contra de la libertad municipal y de las mejores condiciones de vida de la población. Si bien es cierto que un gobernador se mueve entre las dos arenas: la estatal y la federal, también es cierto que su jurisdicción, su territorio, es el mayor motor de acción. Por lo tanto, un ejercicio democratizado del Gobierno estatal redundaría en la mejoría de las condiciones de vida, en el reconocimiento real de los derechos sociales para ser gozados y ejercidos en plenitud. Pensar en esta circunstancia conduce a reflexionar en una triada política: democratización, descentralización y federalismo real.

La democratización tiene que transitar de lo electoral a lo social, entendiendo por democratización social todo aquello que conduce a la participación real del ciudadano en la toma de decisiones de gobierno; implica la posibilidad de reconocer la pluralidad social, su representación en la toma de decisiones y la redistribución y goce del desarrollo económico (Sánchez, 2008).

El proceso de descentralización en México se abrió formalmente en 1998, como consecuencia de diversas circunstancias; entre ellas, la primera, la presión internacional para que el presupuesto llegara y se invirtiera en las comunidades locales y que fueran éstas las que decidieran su destino. La segunda circunstancia fue el cambio de

modelo del Estado benefactor hacia el neoliberal que se basa en el mercado y en la lucha por la competencia y, en consecuencia, postula la liberación de los recursos y la desregulación de los mismos. Como tercera condición se ubica el hecho de que en 1997, pierde por primera vez el PRI la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, situación que obliga al partido y al presidente de la república a negociar con la oposición el presupuesto de egresos, producto de esta nueva forma surge el ramo 33 "Aportaciones federales para los estados y municipios", con recursos programables integrados por diversos fondos³⁶ dirigidos a la educación básica y normal, la seguridad pública, la salud, la infraestructura social, el fortalecimiento municipal, la educación tecnológica y la educación de los adultos.

Pero la descentralización en este proceso de transferencia de recursos basó sus acuerdos en la Ley de Coordinación Fiscal, que le otorga al Gobierno del estado la administración y ministración de los recursos federales. Situación similar pasa con el ramo 28 "Participaciones federales", que tienen que pasar por el Gobierno del estado antes de su destino final en los municipios.

En virtud de lo anterior estriba la paradoja del federalismo que se está construyendo en México: se democratiza lo electoral pero no el ejercicio del gobierno; se descentralizan los recursos presupuestales pero los otorga para su administración en los Gobiernos estatales, por lo tanto, quien ha salido fortalecido de estos procesos ha sido el gobernador de cada entidad. De ahí que sea necesario seguir impulsando un federalismo real que llegue a reconocer los plenos derechos de los municipios y de los ámbitos de comunidad menor,

³⁶ Los nombres que reciben son Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (Fassa); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Faeta) y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) (Barceinas y Monroy, 2003, p. 3).

como las delegaciones, las ayudantías —o como se llamen en los diferentes estados— que constituyen el último espacio de poder y el primero de la comunidad en necesidades y expresiones sociales. Este federalismo real tiene que conjugar un proceso democratizador que limite la discrecionalidad de los gobernadores y los obligue al ejercicio de liderazgos políticos preocupados en promover su base de legitimidad cumpliendo con la atención de necesidades y rindiendo cuentas de forma honesta a su comunidad.

Democratizar sin descentralizar, llevaría necesariamente a deslegitimar las acciones de los Gobiernos estatales y municipales en detrimento del propio régimen político y a recargar de demandas al Gobierno federal lo que lo haría más costoso y necesariamente ineficiente, disminuyendo peligrosamente sus niveles de capacidad conductora y de gobernabilidad. (Barrera, 1997, p. 87)

Como puede apreciarse en estas reflexiones de Rolando Barrera, la falta de impulso a la descentralización puede conducir a problemas de gobernabilidad porque se detiene el proceso decisorio en el centro, y la centralización conduce al aumento de demandas en este espacio con la consiguiente descalificación natural que se produce por razones mínimas de capacidad organizacional para atender un territorio tan amplio como la república mexicana. Sin embargo, este problema también se daría en el Estado de México si el gobernador decide concentrar en sus manos el poder, la distribución de recursos y demás factores necesarios para la satisfacción de necesidades; si bien, por un lado, eso le otorga poder y dominación, por el otro, debido a la extensa gama de demandas, diversas, amplias y constantes, puede desatender a las comunidades, a las organizaciones y demás sectores, produciendo un ambiente de ingobernabilidad.

Ahora, la decisión de la inversión debe estar empatada con la necesidad social y no con aquella idea que desde las oficinas centrales se construye sin referente ni debate público. Los recursos en

muchas ocasiones llegan etiquetados para acciones que no son las necesarias para la comunidad pero que se aplican porque ha llegado el recurso para determinada obra.

Democratización y descentralización son procesos diferenciados pero complementarios, ambos coadyuvan a definir el federalismo.

La democratización, desde la perspectiva de Whitehead (2011), es un proceso de permanente construcción social y de largo alcance y plazo que requiere de un trabajo continuo y no sólo de una manifestación de voluntad y la desaparición de los hechos en la realidad. La democratización, como un proceso social y político más, es una manifestación de la construcción social y política que se hace a través de la intersubjetividad, por lo que no basta con la voluntad y la idea que se tenga de ella, sino que además se exige sostenerla en los hechos, vivirla. Una construcción de significado social a la vez que busca su aceptación promueve su controversia, esta correlación de fuerzas es lo que define la construcción social del concepto o categoría y de la vivencia sociopolítica en cuestión (Sánchez, 2012a).

La democratización es una serie de ensayos sucesivos de discusión, definición y redefinición de lo que se desea alcanzar, no basta con diseñar al principio del proceso y esperar el resultado, es una constante de discusión y trabajo. Más aún, tratándose de un proceso político, exige la presencia permanente de los actores contribuyendo con sus ideas y defendiendo sus proyectos. La democratización se desvía de la idea original, aún más si el actor se convierte en espectador.

Según Dahl (1997), ésta caracteriza a una poliarquía, que es un estadio de la democracia, como un espacio en donde se pueden formular las preferencias, manifestar públicamente esas preferencias y recibir el trato de igualdad. Para alcanzar esto, el mismo autor dice que son necesarias ocho garantías institucionales: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad del voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo electoral, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del Gobier-

no dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl, 1997). Es así como Robert Dahl sostiene que la democracia más que un fin es un proceso de respuesta y cumplimiento para los ciudadanos en un ambiente de igualdad de oportunidades y de circunstancias.

Vistas así las cosas, entonces, se confirma que la construcción de la democratización es un proceso que tiene un principio pero que no tiene un final específico, y que, además, su final se logra gracias a la acción continua de sus actores y de la permanente construcción de significados que se van acordando entre los diferentes actores políticos y sociales. Esas condiciones mínimas se convierten en una especie de aspiración en ascendente, pues considerarlas como en un estadio inamovible significaría que es muy poco probable que un estado alcance el nivel democrático.

En el proceso de la construcción de la democratización, un factor clave es la formación de ciudadanía, como un elemento básico de la democracia. La ciudadanía no surge de la nada y mucho menos por decreto, es un producto cultural y, en consecuencia, el lenguaje juega un papel trascendental en la formación de ella y es la interacción intersubjetiva la que permite que su significado se consolide y trascienda del yo al otro y permanezca en el nosotros. "Los ciudadanos en general deben tener al menos cierto potencial para participar en la deliberación política con algún grado mínimo de competencia cognitiva, de vez en cuando o al menos en el caso de emergencias verdaderas" (Whitehead, 2011, p. 34).

Con esta cita, se invita a la reflexión acerca de que la construcción social de los significados de la democratización requiere de procesos cognitivos mínimos desarrollados que faciliten el entendimiento, la internalización y la actuación en consecuencia. Por lo tanto, se afirma que la educación y la cultura son fundamentales.

La democratización política es el proceso que nos lleva a la formación de reglas, producto de consensos y participación. En esta lógica, la democratización exige intervención, acuerdos y respeto a las

reglas. Subyace en esto que hay, por lo tanto, necesidad de significar estos elementos, de construirlos en el tiempo, de volverlos a discutir y tenerlos presentes. No basta con la definición de una ley y dejar que el proceso avance solo, todo aquel que busca que la democratización sea todo eso tiene la obligación consciente de permanecer, actuar, impulsar, discutir, redefinir, (re)consensuar, y así sucesivamente. Alejarse de este proceso es convertirse en simple espectador, dejando a los actores que definan las nuevas reglas y formas de alcanzar la democratización.

Whitehead (2011) afirma que una forma es cómo se vaticina, *ex ante*, y otra la manera en la que el proceso desemboca en hecho, de ahí la importancia de la participación constructiva. En este sentido, la democratización no concluye, es un proceso largo de construcción social que tiene un fin abierto, divergente. En ocasiones puede ser distante del modelo pensado por sus precursores.

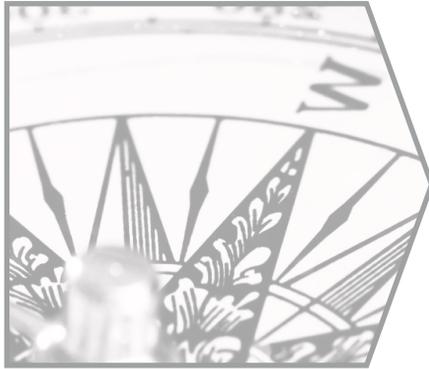
La democratización ideal para el Estado de México, en consecuencia, requiere de la apertura permanente de debate y participación para alentar la construcción de escenarios igualitarios y justos que no estén centrados en el poder político, sino que tengan como origen la necesidad y legítima aspiración ciudadana. Para ello, es necesario que los diferentes actores, partidos, líderes, organizaciones, presidentes municipales, legisladores y demás estén presentes en el debate y en la construcción de la democratización; con eso, se acota el margen de libertad exagerada que se ha centrado en el Poder Ejecutivo local.

En palabras de Sergio Fabrini (1999) el Poder Ejecutivo es el príncipe democrático, porque se ha convertido en el concentrador de poder, el cual puede ser limitado sólo por la intervención y la participación de los diferentes actores e intereses. El Poder Ejecutivo se ha vuelto el poder central de las democracias modernas, de una función del poder ha pasado a poder de gobierno.

Esa capacidad de gobierno depende de poder contar, por un lado, con un equipo en condiciones de gestionar el diseño, la coor-

dinación y la implementación de las políticas públicas y, por el otro lado, con un líder capaz de orientar la acción del gobierno y de satisfacer las expectativas de los ciudadanos (Fabrini, 2009, p. 232).

Es necesario el Poder Ejecutivo, como se ha hecho notar, pero éste también se convierte en una amenaza para el equilibrio democrático. Se requiere el Poder Ejecutivo como una forma idónea de afrontar los problemas, pero justamente por su necesidad es que potencialmente quien lo detenta puede carecer de escrúpulos y abusar de él en nombre de esa necesidad, “por lo tanto, al crecer la importancia de los líderes y de los Ejecutivos, debe crecer la exigencia de controlarlos” (Fabrini, 2009, p. 233). Ése es el camino de la democratización que requiere el Estado de México, controlar al Ejecutivo local para que se mueva en contextos democráticos y no personales de poder.



Conclusions

El Estado mexicano ha transitado a una tendencia de mayor democratización y se ha permitido el crecimiento de la autonomía de los poderes estatales. Ya no se aprecia el poder centralizado que ejercía el presidente de la república sobre cada una de las entidades federativas. Los estados ahora gozan de autonomía.

El Estado de México es una de las entidades que se considera de relevancia dada su cercanía con los poderes de la federación, así como su capacidad económica, densidad poblacional y peso político que se vuelven un foco de atención para el Ejecutivo federal, con el que, como se mencionó en el segundo y el tercer capítulo, siempre ha mantenido una estrecha relación, en algunas ocasiones cordial y, en otras, con diferencias que le han costado el cargo a los gobernadores mexiquenses.

La clase política mexiquense tiene una característica fundamental, la lealtad y unidad de los grupos, pues a pesar de su gran diversidad y la heterogeneidad de las condiciones del propio estado, se han sumado a los proyectos que les garantizan mantenerse en los cargos, o bien, el crecimiento de su grupo. Existe una idea de que el Grupo Atlacomulco fue creado desde la década de los cuarenta con Isidro Fabela y que ha dirigido las riendas del Estado de México desde esa época, sin embargo, la revisión realizada en esta obra nos permite apreciar que más bien existen diferentes agrupaciones que surgen

con los gobernadores. Lo que se retoma del Grupo Atlacomulco son las reglas que se establecen.

Otra característica más de los políticos mexiquenses es que su carrera no se desarrolla solamente en la entidad, sino que, debido a la cercanía con la Ciudad de México, muchos se colocan en posiciones en el nivel federal, aunque también se presenta el caso de que políticos de otros estados hagan una carrera en la entidad mexiquense. Si bien éstos son los menos, existe un recelo por parte del político mexiquense hacia los políticos migrantes. Éste es otro aspecto que los mexiquenses cuidan, pues los grandes puestos políticos se otorgan a quienes son originarios de la entidad.

La respuesta a la hipótesis que se planteó a partir de la pregunta de investigación sobre cómo lograron los gobernadores del Estado de México Arturo Montiel Rojas y Enrique Peña Nieto (1999-2011) relacionarse con los partidos políticos y acordar la aprobación de su política de gobierno en un ambiente de democratización y pluralidad política electoral manifiesto en la entidad, estriba en que Montiel Rojas y Peña Nieto hicieron uso de cuando menos cuatro incentivos selectivos para acordar con las fuerzas políticas de oposición y definir su política de gobierno, y de esa forma asegurar para sí y para su partido el control político de la entidad mexiquense durante los años de 1999 a 2011, a pesar de los avances que se daban en el terreno de la democratización electoral. Este supuesto de investigación ha sido comprobado.

Considerando las cuatro características que Cansino (2001) menciona sobre la democratización tenemos que en el Estado de México este proceso se ha registrado así:

1. *El grado de impredecibilidad en el nivel decisional.* Al respecto y a simple vista, el gobernador es el actor principal en la toma de decisiones, sin embargo, aceptar esto de manera lineal significaría no comprender la realidad política, la cual influye, presiona y condiciona a este sujeto

en sus acciones. El gobernador es pieza fundamental en la toma de decisiones del sistema político mexiquense, pero no puede actuar solo, se ve obligado a negociar con otros actores, propios y extraños, situación que va contribuyendo a la impredecibilidad embrionaria que existe en el Estado de México.

2. *Las modificaciones institucionales.* Si bien se tiene una evidencia de producción institucional que reconoce los derechos civiles, políticos y sociales, aún no se han llegado a limitar los incentivos que de manera discrecional maneja el gobernador del estado y que le permiten seguir siendo el fiel de la balanza política.
3. *Evidencia o no de acuerdos o negociaciones entre actores políticos identificados con el régimen autoritario precedente y actores en menor o mayor medida antirrégimen.* En este sentido, se ha mostrado evidencia en esta obra de que las decisiones se toman desde el grupo político más antiguo del régimen, aunque incluyen a los nuevos políticos tanto del partido predominante como de la oposición. Hasta el momento también se observa que las negociaciones han favorecido a ese grupo y al titular del Poder Ejecutivo vinculado a éste.
4. *Nivel de pluralismo político permitido.* El mayor avance que se registró en este periodo de estudio estriba en la pluralidad electoral para la integración de los ayuntamientos y de la Legislatura local. En el caso del Ejecutivo, se puede concluir, a juzgar por los resultados, que ha habido un retroceso dado que la mayor competitividad electoral fue en el proceso electoral de 1999, disminuyó en 2005 y no hubo en 2011.

Esta reflexión, basada en los principios de Cansino, conduce a ver que la democratización en el Estado de México es aún débil, requiere

de instrumentos institucionales y políticos que limiten la discrecionalidad en el uso de los incentivos que han permitido al gobernador el ejercicio del control político.

Complementando este análisis con los escenarios de transición estudiados y propuestos por Huntington se llega a las siguientes conclusiones:

- *Escenario de transformación.* Éste es el más factible, dado que el Gobierno y el partido han construido un régimen más fuerte que la oposición, por lo tanto está en manos del propio régimen la conducción de la democratización; proceso que será lento, dado que la lucha actual se centra entre los reformadores y conservadores del mismo régimen, teniendo como contexto una oposición débil.
- *Escenario de reemplazo.* Es el menos factible, puesto que la oposición necesitaría tener mayor fuerza que el partido en el Gobierno y para eso requeriría apoyarse en sectores y liderazgos claves como estudiantes, sindicatos, partidos, dirigentes eclesiásticos, intelectuales, y a todos ellos hasta el momento los tiene de su lado el gobernador, como se evidenció en los capítulos precedentes.
- *Escenario de traspaso.* Aun cuando dentro de este escenario la democratización es producto del partido en el Gobierno y de la oposición, y en consecuencia podría pensarse que sería viable el traspaso de la titularidad del Gobierno a otro partido, lo que limita tal viabilidad es que el gobernador ha conservado su poder sin disputas, y no se le pelea porque ha concedido la lucha y triunfos en los municipios y en los distritos. Esta condición le ha permitido al PRI retener la gubernatura, por lo que el escenario de un traspaso negociado no se ve tan próximo.

La democratización que se ha vivido en el Estado de México ha sentado las bases de una competitividad electoral y de la pluralidad

partidista necesaria en el contexto de la política, pero insuficiente para la realización de los derechos sociales. Es innegable que los avances en competitividad electoral y pluralidad partidista están presentes en el sistema político mexiquense.

A partir de 1996, las elecciones en general han registrado competitividad y han arrojado pluralidad en la conformación de los ayuntamientos y de la Legislatura. Aunque en la elección para gobernador se ha marcado una tendencia hacia la baja de la competitividad electoral debido a la forma en cómo participan los partidos políticos y deciden a sus candidatos, con la intromisión de las fuerzas y líderes nacionales, además porque el Ejecutivo ha concentrado un poder de dominación y subordinación.

Este poder es el que ha merecido la atención en la investigación para desentrañar los hilos que le permiten consolidarse ante la dinámica emergente del sistema político nacional. Al darse la alternancia en la Presidencia de la República, el gobernador del estado logró para sí el control del vacío del poder que ejercía el líder nato de su partido desde la primera magistratura de la nación. De esto se ha dado cuenta en el tercer capítulo.

La presión desde fuera fue eliminada por la alternancia en la Presidencia, por lo tanto, lo único que hizo fue concentrar el poder, para lo cual requirió el dominio del partido al interior de la entidad, situación que no fue difícil, dada la forma como se organiza la política en el estado. La regla de oro estriba en que se profesa lealtad y obediencia al gobernador en turno. Ésta la ha usado Arturo Montiel para establecer su supremacía en el PRI mexiquense. Así, por esta situación, el Ejecutivo se convirtió en el centro del poder estatal.

Los incentivos que utiliza el gobernador se pueden clasificar principalmente en dos: económicos y políticos. Entre los incentivos económicos se encuentra el manejo que hace del presupuesto para llegar a atender necesidades sociales, apoyar comunidades vulnerables, apoyar proyectos de todos los sectores y administrar las ayudas. Junto con el presupuesto están los programas socia-

les, que constituyen el segundo incentivo económico con el que cuenta el gobernador para concentrar el poder, dado que tiene la facultad para decidir hacia dónde se dirigen los esfuerzos políticos, sociales y económicos. Tener el Ejecutivo la facultad para establecer las políticas está decidiendo la agenda y forma de implementar las atenciones.

A lo largo de la presente obra y en mayor medida en el último capítulo se evidenció que los programas sociales son una herramienta que al traducirse en apoyos produce agradecimientos y clientelas con el titular del Ejecutivo.

El Ejecutivo cuenta también con dos incentivos para concentrar el poder. Uno es la facultad que tiene para nombrar a funcionarios en cargos, puestos, comisiones o encomiendas, lo que le produce lealtades e incondicionalidades. Situación abordada en el capítulo tres.

El segundo incentivo lo constituyen las modificaciones legales que puede impulsar o detener. A través de la elaboración de leyes, reglamentos o reformas se pueden incluir los diferentes intereses y presiones a la aspiración de mejoría de las condiciones de vida social y política, redituando para el gobernador el reconocimiento y manteniendo el manejo de estas condiciones, dado que controla el Congreso a través de su partido que tiene la primera minoría (la mayoría simple) y gracias, además, a que su partido es el encargado de negociar con las diferentes fuerzas políticas que representan la pluralidad local.

El control del Congreso lo ejerce a través de su partido y sus leales. Éstos son los miembros de los grupos parlamentarios de los partidos con los que ha acordado las mejores negociaciones particulares. De esa forma, en el lapso de estudio, el PRI con los diputados del PVEM, de NA y del PSD le otorgan la mayoría absoluta del Congreso. Con estos legisladores leales se cuenta con el control del Legislativo. La forma de retribuir la lealtad es con el uso de los recursos o incentivos que tiene el gobernador para administrar la política y asegurar la estabilidad po-

lítica. De esta situación se da cuenta en el apartado del Legislativo en el capítulo tres.

La presente investigación ha dejado evidencia de que el gobernador del Estado de México asume un papel preponderante en la política mexiquense hasta convertirse en el eje del sistema político, con el manejo de dos brazos, el político que tiene con el partido político al que pertenece, y el de los incentivos, a través del manejo del presupuesto y de los cargos públicos.

Es importante destacar que cuando el PRI perdió la Presidencia de la República la gran tradición en cuanto a la designación de los gobernadores recayó en manos de quienes dejaban la gubernatura, ya no en el Ejecutivo federal, cuestión que le permitió al gobernador Montiel un gran margen de maniobra, pues a través del uso de esta facultad, antes casi negada, logró enfilarse a la gubernatura mexiquense a un político joven con una carrera política expuesta en la administración estatal. Sin embargo, algo que no se rompió en esta tradición fue el mantenimiento del parentesco como manera de llegar a puestos clave de poder político.

Otro rasgo fundamental sobre los gobernadores mexiquenses es la lealtad y disciplina institucional, ya que, a pesar de las diferencias que puedan existir entre los grupos, se mantienen cohesionados y obedientes al personaje que resulte designado, de ahí su éxito político.

Uno de los aspectos que ha caracterizado al Estado de México es su gran participación en la economía mexicana, en gran parte entendida por la relación estrecha entre el empresariado nacional y local con los políticos mexiquenses. Esta economía próspera también favorece a los políticos panistas que logran establecer bastiones electorales en la zona poniente de la entidad que se ha caracterizado por su importancia económica.

No es el caso del PRD, cuya distribución en el Estado de México si bien se concentra en el oriente mexiquense, también se encuentra en la zona sureste de la entidad, aunque no en los municipios más importantes económicamente. El crecimiento de ambos partidos de

oposición en parte obedece al abandono de la clase política de la capital mexiquense.

El neoinstitucionalismo como uno de los métodos de explicación nos permite comprender que, en el Estado de México, existe un apego a las reglas, entendidas como aquéllas de las que emana el poder de cada uno de los poderes estatales, específicamente del Ejecutivo, que se ciñe a lo determinado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, donde, además de las atribuciones de cada poder, se establece la forma de gobierno, el acceso al poder y rige la vida de los actores políticos, determinando de esta manera las relaciones que surgen con otras instituciones.

ANEXO 1. Periodos de gobierno de los presidentes de la república y de los gobernadores del Estado de México (1920-2011)

Presidente de la república		Gobernador							
Nombre	Periodo	Nombre	Periodo	Carácter jurídico	Lugar de nacimiento	Partido	Profesión	Antesala a la gubernatura	Cargos de elección popular
Alvaro Obregón	1920-1924	Abundio Gómez	De agosto de 1920 a febrero de 1921	Interino		Nombrado por la Legislatura	Militar	General de Brigada. Antes de 1914 era un comerciante de ganado	
		Manuel Campos Mena	De febrero a septiembre de 1921	Electo				Presidente de la Cámara de Comercio de la ciudad de Toluca y dos veces perdedor de la Presidencia de la República	
Rufaro Elias Calles	1924-1928	Abundio Gómez	De septiembre de 1921 a septiembre de 1925	Electo		Partido Cooperativista y Partido Liberal	Militar	General de Brigada. Antes de 1914 era un comerciante de ganado	
Emilio Portes Gil / Pascual Ortiz Rubio	1928-1930/1930-1932	Carlos Riva Palacio	De septiembre de 1925 a septiembre de 1929	Electo		PST			
Abelardo Rodríguez	1932-1934	Filberto Gómez	De septiembre de 1929 a septiembre de 1933	Electo		PST	Militar		Diputado local, tres veces diputado federal y senador
Lázaro Cárdenas del Río	1934-1940	José Luis Solórzano	De septiembre de 1933 a enero de 1936	Electo		PST			
		Eucario Gómez	De enero de 1936 a septiembre de 1937	Sustituto		Nombrado por la Legislatura			

Presidente de la república		Gobernador							
Nombre	Periodo	Nombre	Periodo	Carácter jurídico	Lugar de nacimiento	Partido	Profesión	Antesala a la gubernatura	Cargos de elección popular
		Wenceslao Labra	De septiembre de 1937 a septiembre de 1941	Electo		PNR-PST		Dirigente del PST	Senador
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	Alfredo Zárate Albarrán	De septiembre de 1941 a marzo de 1942	Electo		PRM			Diputado federal, senador
		José Luis Gutiérrez	Marzo de 1942	Interino		Nombrado por la Legislatura		Secretario general de Gobierno	
		Isidro Fabela Alfaro	De marzo de 1942 a septiembre de 1945	Provisional	Atzacmulco	Nombrado por la Legislatura	Abogado	Embajador	Diputado federal
Miguel Alemán Valdés	1946-1952	Alfredo del Mazo Vélaz	De septiembre de 1945 a septiembre de 1951	Electo	Atzacmulco	PRM	Ingeniero	Secretario general de Gobierno	Senador
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	Salvador Sánchez Colín	De septiembre de 1951 a septiembre de 1957	Electo	Atzacmulco	PRI	Ingeniero	Diputado local	Diputado local
Adolfo López Martínez	1958-1964	Gustavo Baz Prada	De septiembre de 1957 a septiembre de 1963	Electo	Tlalnepanitla	PRI	Médico	Secretario de Asistencia Pública	Senador
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	Juan Fernández Albarrán	De septiembre de 1963 a septiembre de 1969	Electo	Toluca	PRI	Abogado	Secretario general del CDE del PRI	Presidente municipal de Toluca y senador
Luis Echeverría Álvarez	1970-1976	Carlos Hank González	De septiembre de 1969 a septiembre de 1975	Electo	Santiago Trianguistenco	PRI	Profesor	Director de Conasupo	Presidente municipal de Toluca y diputado federal
José López Portillo y Pacheco	1976-1982	Jorge Jiménez Cantú	De septiembre de 1975 a septiembre de 1981	Electo	Distrito Federal	PRI	Médico	Secretario de Salud y Asistencia	
Miguel de la Madrid Hurtado	1982-1988	Alfredo del Mazo González	De septiembre de 1981 a octubre de 1986	Electo	Toluca	PRI	Licenciado en Administración de Empresas	Director general de Banobras	

Presidente de la república		Gobernador							
Nombre	Periodo	Nombre	Periodo	Carácter jurídico	Lugar de nacimiento	Partido	Profesión	Antesala a la gubernatura	Cargos de elección popular
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	Alfredo Baranda García	De octubre de 1986 a septiembre de 1987	Sustituto	Distrito Federal		Abogado	Secretario de Finanzas	
		Mario Ramón Beletta Monssalve	De septiembre de 1987 a diciembre de 1988	Electo	Distrito Federal	PRI	Abogado	Director general de Pemex	
Ernesto Zedillo Ponce de León	1994-2000	Ignacio Pichardo Páez	De diciembre de 1988 a septiembre de 1993	Sustituto	Toluca		Abogado	Procurador general del Consumidor	Diputado federal
		Emilio Chuayffert Chemor	1993-1995	Electo	Distrito Federal	PRI	Abogado	Director general del IFE	Presidente municipal de Toluca
		César Camacho Quiroz	1995-1999	Sustituto	Metepéc		Abogado	Secretario general de Gobierno	Presidente municipal de Metepéc y diputado federal
Vicente Fox Quesada	2000-2006	Arturo Montiel Rojas	1999-2005	Electo	Atzacmulco	PRI	Licenciado en Administración de Empresas	Presidente del CDE del PRI	Diputado federal y presidente municipal sustituto de Naucalpan
Felipe Calderón Hinojosa	2006-2012	Enrique Peña Nieto	2005-2011	Electo	Atzacmulco	PRI	Abogado	Diputado local	Diputado local
Enrique Peña Nieto	2012	Eruviel Ávila Villegas	2011-2017	Electo		PRI	Abogado		Diputado local y presidente municipal de Ecatepec

Fuente: Elaboración propia con información de Arellano (2003), Arreola (1995, 1998), Cruz y Toribio (2009), González (2008), Hernández (1998), Hidalgo (2011), Morales (2006) y O'Dogherty (1998).

Anexo 2. Organismos auxiliares del Estado de México

I. Sector educación, cultura y bienestar social	
Cecytem	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México
Cieem	Comité de Instalaciones Educativas del Estado de México
Cobaem	Colegio de Bachilleres del Estado de México
Comecyt	Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología
Conalep, Estado de México	Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de México
IEMSSDEM	Instituto de Educación Media Superior y Superior a Distancia del Estado de México
IMC	Instituto Mexiquense de Cultura
Imcufide	Instituto Mexiquense de Cultura Física y Deporte
Seiem	Servicios Educativos Integrados al Estado de México
SRyTVM	Sistema de Radio y Televisión Mexiquense
TESC	Tecnológico de Estudios Superiores de Coacalco
TESCH	Tecnológico de Estudios Superiores de Chalco
Teschi	Tecnológico de Estudios Superiores de Chimalhuacán
Tesci	Tecnológico de Estudios Superiores de Cuautitlán Izcalli
TESE	Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec
TESH	Tecnológico de Estudios Superiores de Huixquilucan
TESI	Tecnológico de Estudios Superiores de Ixtapaluca

TESJ	Tecnológico de Estudios Superiores de Jilotepec
Tesjo	Tecnológico de Estudios Superiores de Jocotitlán
Tesoem	Tecnológico de Estudios Superiores del Oriente del Estado de México
TESSFP	Tecnológico de Estudios Superiores de San Felipe del Progreso
TEST	Tecnológico de Estudios Superiores de Tianguistenco
TESVB	Tecnológico de Estudios Superiores de Valle de Bravo
TESVG	Tecnológico de Estudios Superiores de Villa Guerrero
UIEM	Universidad Intercultural del Estado de México
Uneve	Universidad Estatal del Valle de Ecatepec
UPVM	Universidad Politécnica del Valle de México
UPVT	Universidad Politécnica del Valle de Toluca
UTFV	Universidad Tecnológica Fidel Velázquez
UTN	Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl
Utsem	Universidad Tecnológica del Sur del Estado de México
UTT	Universidad Tecnológica de Tecámac
UTVT	Universidad Tecnológica del Valle de Toluca
II. Sector desarrollo urbano y regional	
CAEM	Comisión del Agua del Estado de México
Copladem	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México
Imevis	Instituto Mexiquense de la Vivienda Social

III. Sector salud, seguridad y asistencia social	
Difem	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México
Imiem	Instituto Materno Infantil del Estado de México
ISEM	Instituto de Salud del Estado de México
Issemym	Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.
IV. Sector seguridad pública y procuración de justicia	
CCAMEM	Comisión de Conciliación y Arbitraje Médico del Estado de México
V. Sector medioambiente	
Cepanaf	Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna
Reciclagua	Reciclagua Ambiental, S. A. de C. V.
VI. Sector promoción para el desarrollo social y combate a la pobreza	
Cedipiem	Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México
CEMYBS	Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social
CIEPS	Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
IMEJ	Instituto Mexiquense de la Juventud
Japem	Junta de Asistencia Privada del Estado de México
VII. Sector agropecuario y forestal	
Icamex	Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México

Probosque	Protectora de Bosques
VIII. Sector comunicaciones y transportes	
JCEM	Junta de Caminos del Estado de México
Saascaem	Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México
IX. Sector desarrollo económico e impulso a la productividad y el empleo	
Fidepar	Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México
Icati	Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial
Ifomegem	Instituto de Fomento Minero y Estudios Geológicos del Estado de México
lifaem	Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México
IME	Instituto Mexiquense del Emprendedor
X. Sector administración y finanzas públicas	
Igecem	Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México
Ihaem	Instituto Hacendario del Estado de México
Imepi	Instituto Mexiquense de la Pirotecnia

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 3. Consejeros del IEEM electos en 2009

Cargo	Nombre	Propuesto por	Experiencia
Consejero presidente	Jesús Castillo Sandoval	PRD	Director de Capacitación, presidente sustituto y consejero electoral
Consejeros electorales	José Martínez Vilchis	PRI	Exrector de la UAEM
	Jesús Jardón Nava	PRI	Magistrado de la Segunda Sala Penal de Tlalnepantla
	Juan Carlos Villarreal Martínez	PVEM	Ex director general del IEEM
	José Antonio Aguilar Sánchez	PAN	Secretario de estudio y cuenta en la SCJN, director general adjunto de la Presidencia del Consejo de la Judicatura federal y asesor del magistrado de la SCJN, Mariano Azuela.
	Policarpo Montes de Oca	PT	Magistrado del TEEM y fungió como vocal de Organización Electoral de la Junta Local Ejecutiva del IFE
	Arturo Bolio Cerdán	PAN	Magistrado del TEEM

Fuente: Elaboración propia con información de Cisneros (2012a).

ANEXO 4. Políticos mexiquenses y sus cargos en los gobiernos (1999-2011)

Nombre	Vínculos	Federal	Arturo Montiel Rojas	Enrique Peña Nieto	Eruviel Ávila Villegas	Otros cargos
Abel Villicaña Estrada				Procurador (sustituye a Alfonso Navarrete Prida)		
Félix Adrián Fuentes Villalobos					Secretaría de Desarrollo Económico	
Agustín Gasca Pliego	Exrector de la UAEM		Secretaría de Educación	Director general del Instituto Mexiquense de Cultura		
Alberto Bazbaz Sacal				Procurador (sustituye a Abel Villicaña Estrada)		
Alberto Curi Naime				Secretaría de Educación (sustituye a Guadalupe Monter Flores)		
Alejandro Germán Hinojosa Velasco	Arturo Montiel Rojas		Subsecretario de Ingresos	Secretaría de Controliería (sustituye a Antonio Abaid Kado)	Secretario de la Contraloría	
Alejandro Nieto Enríquez	Arturo Montiel Rojas		Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Subsecretario de Información y Desarrollo Político en la Secretaría General de Gobierno		Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas en el periodo de César Camacho
Alejandro Ozuna Rivero			Secretario de Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Social (sustituye a Efrén Rojas Davila)		

Nombre	Vínculos	Federal	Arturo Montiel Rojas	Enrique Peña Nieto	Eruviel Ávila Villegas	Otros cargos
Alfonso Navarrete Prida	Distrito Federal	Diputado	Procuraduría	Procurador, Secretaría de Desarrollo Metropolitano (sustituye a Francisco Maldonado Ruiz)		
Alfredo Castillo Cervantes	Distrito Federal			Procurador (sustituye a Bazbaz)	Procurador	
Alfredo del Mazo Maiza	Primo de Enrique Peña Nieto			Secretaría de Turismo (sustituye a Laura Barrera Fortoul)		Instituto del Emprendedor Mexiquense, alcaldía de Huixquilucan
Alfredo Hilario Isidro del Mazo González				Consejo Mexiquense de Infraestructura		
Alfredo Torres Martínez			Subsecretaría General de Gobierno, región Tlaxtepec			
Ana Lilia Herrera Anzaldo	Arturo Montiel Rojas	Senadora en 2012	Coordinadora de Comunicación Social, titular del Consejo Estatal de Población, Secretaría de Desarrollo Social (sustituye a Jacobo Rocha)			Diputada local con Enrique Peña Nieto y alcaldesa de Metepec
Arlette López Trujillo	Valle de México		Ecología			
Arturo Aguilar Basurto	Valle de México					
Arturo Osorio Sánchez				Secretaría de Desarrollo Rural		
Arturo Ugalde	Valle de México					

Nombre	Vinculos	Federal	Arturo Montiel Rojas	Enrique Peña Nieto	Eruviel Ávila Villegas	Otros cargos
Apollinar Mena Vargas					Secretaría de Comunicaciones	
Benjamín Fournier	Arturo Montiel Rojas, Golden Boys		Secretaría de Agua y Obra Pública	Secretaría de Agua y Obra Pública		
Carlos Cadena Ortiz de Montellano	Arturo Montiel Rojas		Secretario General de Gobierno	Secretaría de Desarrollo Económico (sustituye a Jacobo Rocha), Secretaría de Desarrollo Metropolitanano (sustituye a Alfonso Navarrete Prida)	Secretaría del Medio Ambiente	
Carlos Iriarte Mercado	Valle de México, Golden Boys		Secretaría de Desarrollo Social, comisionado de la ASE			
Carlos Rello Lara	Distrito Federal		Secretaría de Desarrollo Económico			
Carolina Monroy del Mazo	Sobrina de Alfredo del Mazo González, esposa de Ernesto Nemer, prima de Del Mazo Maiza			Secretaría de Desarrollo Económico (sustituye a Cadena Ortiz)		Directora general del Instituto Mexiquense de Cultura, el Issemym, y de Radio y Televisión Mexiquense
Cruz Juvenal Roa Sánchez					Secretaría del Trabajo	
David Garay				Agencia de Seguridad Estatal (sustituye a Germán García Moreno Ávila)		
David Korenfeld Federman				Secretaría de Agua y Obra Pública (sustituye a Fournier)		

Nombre	Vínculos	Federal	Arturo Montiel Rojas	Enrique Peña Nieto	Eruviel Ávila Villegas	Otros cargos
David López				Vocero social		
Eduardo Segovia Abascal	Arturo Montiel Rojas, Golden Boys		Contraloría	Secretaría de Contraloría		
Efrén Rojas Dávila				Secretaría de Desarrollo Social (sustituye a Nemer)		
Elizabeth Vilchis Pérez					Secretaría de Desarrollo Social	
Enrique Jacob Rocha	Valle de México		Secretario de Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Económico		
Enrique Rivalpalcio	Valle de México					
Erasto Martínez Rojas					Secretario particular	
Ernesto Javier Nemer Álvarez	Vínculos con la comunidad libanesa del Estado de México	Diputado	Secretaría de Administración	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría General de Gobierno	Coordinador parlamentario local
Eruviel Ávila Villegas	Valle de México, operador clave de Enrique Peña Nieto, amigo de Arturo Montiel Rojas		Junta de Coordinación Política			Gobernador (sucesor de Enrique Peña Nieto)
Fernando Alberto García Cuevas	Arturo Montiel Rojas				Secretaría de Desarrollo Metropolitano	Precandidato a la gubernatura. Líder del PRI en el gobierno de Montiel
Fernando Maldonado Hernández	Valle de México		Secretaría de Transporte	Secretaría del Transporte, Secretaría del Trabajo (sustituye a Rubi Salazar)		

Nombre	Vinculos	Federal	Arturo Montiel Rojas	Enrique Peña Nieto	Eruviel Ávila Villegas	Otros cargos
Francisco Covarrubias	Valle de México		Secretaría de Desarrollo Urbano			
Francisco Funtanet	Valle de México		Desarrollo Económico, presidente de la Asociación de Industriales del Estado de México			
Francisco Maldonado Ruiz	Valle de México			Secretaría de Desarrollo Metropolitano		
Franklin Libenson Violante				Secretaría de Salud (sustituye a Elena Barrera Tapia)		
Gabriel O'Shea Cuevas				Secretaría de Salud (sustituye a Libenson)	Secretaría de Salud	
Gerardo Ruiz Esparza	Cercano a Alfredo del Mazo González			Secretaría de Comunicación		
Gerardo Sánchez y Sánchez			Procurador			
Germán García Moreno				Agencia de Seguridad Estatal (sustituye a Héctor Jiménez Baca)		
Guadalupe Monter Flores				Secretaría de Educación (sustituye a Isidro Muñoz Rivera). Secretaría de Turismo (sustituye a Alfredo del Mazo Maza)		
Guillermo Haro	Distrito Federal					

Nombre	Vínculos	Federal	Arturo Montiel Rojas	Enrique Peña Nieto	Eruviel Ávila Villegas	Otros cargos
Guillermo Velasco Rodríguez				Secretaría de Medio Ambiente (sustituye a Gustavo Reséndiz)		
Gustavo Cárdenas Monroy	Arturo Montiel Rojas		Secretaría de Desarrollo Metropolitano	Secretaría de Medio Ambiente (sustituye a Guillermo Velasco Rodríguez)		Coordinador general de Asuntos Metropolitanos, coordinador de la campaña presidencial priista en el Distrito Federal
Gustavo Reséndiz				Secretaría de Medio Ambiente (sustituye a Mireille Roccati)		
Héctor Jiménez Baca			Subsecretario de Medio Ambiente	Agencia de Seguridad Estatal (sustituye a Wilfrido Robledo Madrid)		
Héctor Luna de la Vega			Secretaría de Finanzas			
Héctor Jiménez González	Valle de México					
Heriberto Enrique Ortega Ramírez	Arturo Montiel Rojas		Secretaría de Desarrollo Agropecuario	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	Presidente municipal de Jiotepec, diputado local y suplente del diputado federal Arturo Osornio Sánchez
Humberto Benítez Treviño	Hank González, Liébano Saénz Ortiz	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (enero-mayo de 1994), diputado federal plurinominal (2009)		Secretaría General de Gobierno		Diputado local (2003-2005), presidió la Comisión de Puntos Constitucionales y fue subcoordinador de su grupo parlamentario

Nombre	Vinculos	Federal	Arturo Montiel Rojas	Enrique Peña Nieto	Eruviel Ávila Villegas	Otros cargos
Ignacio Rubi Salazar			Secretaría de Trabajo (sustituye a Ricardo Aguilar Castillo)			
Isidro Muñoz Rivera			Secretaría de Educación	Secretario técnico del gabinete		
Jaime Barrera Velázquez			Secretaría de Transporte			
Jorge Torres Rodríguez	Valle de México		Secretaría de Desarrollo Metropolitano, coordinador operativo del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México			
José Alfredo Torres Martínez			Secretaría de Desarrollo Urbano			
José Manzur			Subsecretaría General de Gobierno, región Tlaxepantla, y se incorpora al PRI			
Juan José Guerra Abud	Arturo Montiel Rojas			Parte del gobierno montielista y primer jefe de Enrique Peña Nieto		
Juan Mondragón	Arturo Montiel Rojas, Golden Boys		Asesor			
Laura Barrera Fortoul	Arturo Montiel Rojas Heberto Barrera	Diputada federal plurinominal (2009)	Directora general de Turismo	Secretaría de Turismo	Secretaría de Turismo	Difem

Nombre	Vínculos	Federal	Arturo Montiel Rojas	Enrique Peña Nieto	Eruviel Ávila Villegas	Otros cargos
Lucía Isabel Orive Gutiérrez					Directora general del Difern	
Luis Felipe Puente			Secretaría del Transporte			
Luis Enrique Miranda Nava	Golden Boys		Secretaría de Administración, Secretaría de Finanzas	Secretaría General de Gobierno (sustituye a Humberto Benítez Treviño)		
Luis Videgaray Caso	Tecnócrata formado en el equipo del salmista Pedro Aspe Armella, Distrito Federal, Golden Boys	Diputado		Secretaría de Finanzas		Diputado federal (2009), Presidente de la Comisión de Presupuesto. Precandidato a gobernador en 2011
Manuel Cadena Morales	Valle de México	Diputado	Secretaría General de Gobierno			
Manuel Ortiz García	Arturo Montiel Rojas		Secretaría de Comunicaciones, tras el fallecimiento de Cano Garduño		Secretaría de Agua y Obra Pública	
Marcela Velasco González				Secretaría de Desarrollo Urbano		
Marco Antonio Abaid Kado				Secretaría de Desarrollo Metropolitano (sustituye a Carlos Alberto Cadena Ortiz), Secretaría de Contraloría (sustituye a Eduardo Segovia Abascal)		
Marco Antonio Nava			Secretaría del Trabajo y Previsión Social			

Nombre	Vinculos	Federal	Arturo Montiel Rojas	Enrique Peña Nieto	Eruviel Ávila Villegas	Otros cargos
María Elena Barrera Tapia	Arturo Montiel Rojas		Coordinadora de gestión de la Secretaría de Administración	Secretaría de Salud		Presidenta municipal de Toluca (2009)
Martha Hilda González			Secretaría de Turismo			
Miguel Samano Peralta	Arturo Montiel Rojas, Golden Boys		Secretario personal			
Mireille Roccati			Secretaría de Medio Ambiente			
Pablo Bedolla			Secretaría de Desarrollo Metropolitano (sustituye a Cárdenas Monroy)			
Patricia Villa Torrado			Consejo Estatal de Población			
Raúl Muirrieta Cummings	Distrito Federal		Secretaría de Finanzas (sustituye a Luis Videgaray)	Secretaría de Finanzas		
Raúl Vargas Herrera			Coordinación General de Comunicación Social			
Raymundo Martínez Carbajal			Secretaría de Educación			
Ricardo Aguilar Castillo			Secretaría del Trabajo			Presidente estatal del PRI

Nombre	Vinculos	Federal	Arturo Montiel Rojas	Enrique Peña Nieto	Eruviel Ávila Villegas	Otros cargos
Salvador Neme Sastré					Comisionado de la ASE	
Sergio Mancilla	Valle de México		Secretaría del Trabajo			
Wilfrido Robledo Madrid				Agencia de Seguridad Estatal		

Fuente: Elaboración propia con información de Alvarado y Hernández (2009), Alvarado y Hernández (2013), Arzuaga, Espinoza y Martínez (2012), Cruz (2012), Cruz y Toribio (2009), Hernández (2011), Hidalgo (2011), La Mont (2011), Martínez y Fernández (2010), *Red Política* (2014), Torres, Lázaro e Hidalgo (2000), Vergara (2010).

ANEXO 5. Composición de la Legislatura, Estado de México (1996-2012)

Partidos	Legislatura											
	LIII (1996-2000)		LIV (2000-2003)		LV (2003-2006)		LVI (2006-2009)		LVII (2009-2012)		LVIII (2012-2015)	
	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP
PAN	10	12	23	8	9	12	9	11	2	10	1	10
PRI	30		18	8	27		20	2	40		41	
PRD	5	12	4	10	9	9	16	4	3	5	3	9
PVEIM		3		2		4		7		3		4
PT		2		2		3		3		3		2
PC		1								3		
C/MC						2		3				2
PANAL										5		3
PSD										1		

Fuente: Elaboración propia con información de Reveles y Sánchez (2012a) y IEEM (2012).

ANEXO 6. Formato de partido y nivel de competitividad
en las elecciones de gobernador del Estado de México (1999-2011)

Año	Cálculos			Formato de partido	Competitividad			
1999	0.3548	0.425	0.22	2.384	0.7798	0.0702	Multipartidismo	Alta
2005	0.2562	0.4927	0.251	1.933	0.7489	0.2365	Partido y medio	mediana
2011	0.1286	0.64	0.22	1.288	0.86	0.42	Muy dominante	Nula

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 7. Leyes y decretos aprobados por la Legislatura del Estado de México

Legislatura	Año	Presentadas por										Aprobadas	Aprobadas de					Aprobadas		
		Ciudadanos	Ayuntamientos	Gobernador	Tribunal Superior de Justicia del Estado de México	Organo Superior de Fiscalización	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información	Legislativo	Ciudadanos	Ayuntamientos		Gobernador	Tribunal Superior de Justicia del Estado de México	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Legislativo	Unanimidad	Mayoría	Total	
LV	2006	1	1	31	2	2	61	96	3	150	74	2	1	94	128	20	148	85		
LVI	2007	1	145	54	1	23	224	63	1	150	74	2	1	190	34	224	143	85		
LVI	2008	183	52	3	81	321	321	63	1	150	74	2	1	190	34	224	143	85		
LVI	2009	1	9	20	4	3	26	63	1	150	74	2	1	190	34	224	143	85		
LVII	2010	1	164	89	16	104	377	377	1	150	74	2	1	190	34	224	143	85		
LVII	2011	4	151	77	2	2	183	324	3	150	74	2	1	190	34	224	143	85		

Fuente: Elaboración propia con información de la página electrónica del Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México (<http://www.inesle.gob.mx/#>).

ANEXO 8. Estructura porcentual de los egresos totales, 2001-2009

EGRESOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PODER LEGISLATIVO Y JUDICIAL	2.1	2.2	2.3	2.3	2.4	2.3	2.6	2.4	2.5
Poder Legislativo	0.9	0.9	1	0.9	1	1	1	0.9	0.9
Poder Judicial	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	1.3	1.6	1.5	1.6
GASTO TOTAL DEL PODER EJECUTIVO	97.9	97.8	97.7	97.7	97.6	97.7	97.4	97.6	97.5
Gasto programable del Ejecutivo	73.6	74.9	74.1	67.8	70	68.9	72.1	74.2	74.4
Gasto corriente	31.3	33.4	34.1	31.3	30.5	27.9	29.2	24.8	26.4
Servicios personales	28.3	29.3	31	28.6	27.6	25.8	27	23	24.5
Gasto operativo	2.9	4.2	3.1	2.7	2.9	2.1	2.2	1.8	1.9
Materiales y suministros	1.1	1.6	0.8	0.7	0.8	0.6	0.6	0.5	0.5
Servicios generales	1.9	2.6	2.4	2	2.1	1.5	1.6	1.3	1.4
Transferencias	33.4	33.6	31.9	29.7	30.9	31	29.6	29.2	30.3
Organismos auxiliares	30.2	29.3	28	26.9	26.3	27.4	27.5	26.7	27.5
Organismos autónomos	2	2.8	2.7	1.8	3.4	2.6	1.6	1.8	2.1
Subsidios y apoyos	1.2	1.5	1.1	1	1.2	1	0.4	0.7	0.7

Egresos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Inversión pública	8.9	7.9	8.1	6.8	8.6	10	13.3	20.2	17.7
Bienes muebles e inmuebles	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0
Obra pública	8.8	7.8	8.1	5.2	7.2	9	11.9	18	15.6
Inversión financiera	0	0	0	1.5	1.3	0.9	1.4	2	2.1
Gasto no programable del Ejecutivo	24.3	22.9	23.6	29.9	27.6	28.8	25.3	23.4	23.1
Transferencias a municipios	18.8	18	18.4	17	16.2	17.5	16.4	16.5	16.5
Participaciones	10.5	9.6	10.4	9.6	8.7	10.6	9.4	9.9	9.6
Aportaciones del ramo 33	8.3	8.4	8	7.4	7.5	7	7	6.7	6.9
Deuda pública	5.5	4.9	5.2	12.9	11.4	11.3	8.9	6.9	6.6
Costo financiero deuda	5.5	4.9	5.2	4.4	5.3	4.4	3.9	3.1	2.6
Amortizaciones	0	0	0	4.5	3	4.1	2.5	1.9	2
Pago de adefas	0	0	0	4	3.2	2.7	2.6	2	2

Fuente: Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México (2010).

Bibliografía

- Ackerman, John (2006, julio-diciembre). "Democratización: pasado, presente y futuro". *Perfiles latinoamericanos*, 28, 117-157.
- Agencia MVT (2011). "Llama rector de la UAEM a respetar la decisión ciudadana". Recuperado de <http://mvt.com.mx/llama-rector-de-la-uaem-a-respetar-la-decision-ciudadana/>
- Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University.
- Almond, Gabriel y Powell Jr., G. Bingham (1988). *Comparative politics today. A world view*. Illinois: Scott Foresman Press.
- Alvarado, Miguel (2009). "El nuevo rector". *Nuestro Tiempo*. Recuperado de <http://nuestrotiempotoluca.wordpress.com/2009/03/19/el-nuevo-rector/>
- Alvarado, Miguel (2012). "Desde la fe". *Nuestro Tiempo*. Recuperado de <http://nuestrotiempotoluca.wordpress.com/2012/02/23/5325/>
- Alvarado, Miguel y Hernández, Jorge (2009). "Los cuatro fantásticos de la UAEM". *Nuestro Tiempo*. Recuperado de <http://nuestrotiempotoluca.wordpress.com/2009/02/18/los-cuatro-fantasticos-de-la-uaem/>
- Alvarado, Miguel y Hernández León, Juan Manuel (2013, 23 de octubre) "A favor". *Nuestro Tiempo*. Recuperado de <https://nuestrotiempotoluca.wordpress.com/2013/10/>
- Alvarado, Noé (2012, 20 de abril). "Renuncia a las filas del PAN Porfirio Durán Reveles, ex diputado federal y del Estado de

- México". *NotiredMéxico*. Recuperado de <http://www.notired-mexico.com/2012/04/renuncia-las-filas-del-pan-porfirio.html>
- Aragort Solórzano, Yubirí (2007, mayo-octubre). "Democracia, proceso de democratización y espacialidad de poder". *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 23, 69-74.
- Aranda Sánchez, José María (2009, julio-diciembre). "La sociedad civil en México, 1985-2005: de las organizaciones a los movimientos de resistencia y espacios de autonomía social". *Contribuciones desde Coatepec*, 17, 65-93.
- Arellano Castro, Ricardo (2003). *El sistema político del Estado de México; surgimiento, consolidación y cambio*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Arreola Ayala, Álvaro (1985). "Atacomulco: la antesala del poder". En Carlos Martínez Assad (Coord.), *Municipios en conflicto* (pp. 7-26). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arreola Ayala, Álvaro (1995). *La sucesión de la gubernatura del Estado de México: en el vaivén de la pluralidad y el unipartidismo 1917-1993*. México: El Colegio Mexiquense.
- Arreola Ayala, Álvaro (1998). "Cincuenta años de política". En Luis Jaime Sobrino (Coord.), *Historia general del Estado de México* (vol. 6, pp. 163-194). Zinacantepec, México: Gobierno del Estado de México / LIII Legislatura / Tribunal Superior de Justicia / El Colegio Mexiquense.
- Arzuaga Magnoni, Javier; Espinosa Santiago, Orlando; y Martínez Huerta, Graciela (2012). "Trayectorias políticas y gobierno de la legislatura mexiquense". En Francisco Reveles Vázquez y Miguel Ángel Sánchez Ramos (Coords.), *El Poder Legislativo en el Estado de México. Problemas del trabajo parlamentario* (pp. 57-80). México: Instituto Electoral del Estado de México / Universidad Autónoma del Estado de México / Universidad Nacional Autónoma de México / Gernika.
- Arzuaga-Magnoni, Javier; Espinosa Santiago, Orlando; y Niño Martínez, José Javier. (2007, septiembre-diciembre). "Élites, alter-

- nancia y partidos políticos en el Estado de México: entre la pluralidad, la búsqueda del voto y el debilitamiento institucional". *Economía, Sociedad y Territorio*, 25 (7), 129-156.
- Baltazar, Elia (2011). "Onésimo Cepeda, el obispo de Ecatepec, invita a votar bien". *Expansión*. Recuperado de <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/07/03/onesimo-cepeda-el-obispo-de-ecatepec-invita-a-votar-bien>
- Bamba Política (2013, 2 de septiembre). "Durán Reveles no cree en los partidos llamados grandes". *Bamba Política. La Noticia al Son de Veracruz*. Recuperado de <http://bambapolitica.blogspot.mx/2013/09/duran-revels-no-cree-en-los-partidos.html>
- Barceinas, César Marcelo y Monroy Luna, Rubén (2003). "Origen y funcionamiento del ramo 33". Recuperado de https://ferrusca.files.wordpress.com/2013/03/analisis_sintetico_ramo33.pdf
- Barranco, Bernardo (2009). "La impostura política de Peña Nieto". Recuperado de <http://bernardobarranco.wordpress.com/2009/12/23/la-impostura-catolica-de-pena-nieto/>
- Barranco, Bernardo (2010). "Los obispos priistas". Recuperado de <http://bernardobarranco.wordpress.com/2010/08/13/los-obispos-priistas/>
- Barranco, Bernardo (2011). "Estado e Iglesia ¿quién da más?". Recuperado de <http://bernardobarranco.wordpress.com/2011/12/21/estado-e-iglesiaquien-da-mas/>
- Barranco, Bernardo (2012a). "La pasarela de presidenciales ante el favor de Dios". Recuperado de <http://bernardobarranco.wordpress.com/2012/04/25/la-pasarela-de-presidenciables-ante-el-favor-de-dios/>
- Barranco, Bernardo (2012b, 9 de mayo). "Se va Onésimo Cepeda, el pastor de los poderes fácticos". *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/09/opinion/021a2pol>
- Barrera Zapata, Rolando (1997). *Poder y autonomía de los gobernadores en México*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

- Becerril García, René Roberto; Saladino García, Alberto; Jaime Correa, José Luis; y Retana Ramírez, Ruperto (1987). *Sistema político y la democracia en el Estado de México*. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Bermejo Jiménez, José Ernesto (s. f.). "Las organizaciones de la sociedad civil en México". Recuperado de <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc151/civil.pdf>
- Bobbio, Norberto (2007). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobes, Velia Cecilia (2000). "Ciudadanía". En Laura Baca Olamendi, Judith Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda *et al.*, *Léxico de la política* (pp. 50-53). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Buchanan, James (2005). "Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación". *Revista Asturiana de Economía*, 33, 203-221.
- Bueno, Carmen (1994). "Migración indígena a la construcción de vivienda en la Ciudad de México". *Nueva Antropología*, 46, 7-23.
- Caemex (2012). "Currículum de Marco Antonio Morales". Recuperado de <http://www.caemex.org/curriculum-marco-antonio-morales.html>
- Cámara Nacional de la Industria de Transformación (2012). "Servicios". Recuperado de <http://www.canacindraem.org.mx/servicios.html>
- Cansino, César (2001). *Democratización y liberalización* (serie Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 14). México: Instituto Federal Electoral.
- Cansino, César y Ortiz Leroux, Sergio (1997). "Nuevos enfoques sobre la sociedad civil". *Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados*, 3, 23-43. Recuperado de <http://www.cholonautas.edu.pe/modulos/biblioteca2.php?IdDocumento=0001>
- Cárdenas Gracia, Jaime (2001). *Partidos políticos y democracia* (serie Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 8). México: Instituto Federal Electoral.

- Carpizo, Jorge (2004, enero-junio). "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?". *Revista Latinoamericana de Derecho*, 1, 1-37.
- Carpizo, Jorge (2011). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Casar, María Amparo (2009). "Poderes Fácticos". *Nexos en línea*. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=319>
- Casar, María Amparo (2009a). *Sistema político mexicano*. México: Oxford.
- Cejudo, Guillermo (2012). "Los gobernadores y el regreso del PRI". *Nexos en línea*. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102854>
- Cisneros Rancho, Gregorio (2012). "La función parlamentaria del legislador, su influencia en la sociedad mexicana". En Miguel Ángel Sánchez Ramos y Rafael Cedillo Delgado, *Partidos políticos en el Estado de México*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Cisneros Rancho, Gregorio (2012a). "Conflictos extralegislativos en el Congreso del Estado de México". En Francisco Reveles Vázquez y Miguel Ángel Sánchez Ramos (Coords.). *El poder legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario*. México: Instituto Electoral del Estado de México / Universidad Nacional Autónoma de México / Gernika.
- CNN Expansión (2011). "Los empresarios ganan con Ebrard y Peña". Recuperado de <http://www.cnnexpansion.com/expansion/2011/06/10/candidatos-complacen-a-constructoras>
- Conferencia del Episcopado Mexicano (2012). "Obispos de México". Disponible en <http://www.cem.org.mx/index.php/episcopado/integrantes>
- Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (2012). "Mazahuas" disponible desde internet en formato HTML en <http://portal2.edomex.gob.mx/cedipiem/pueblosindigenas/mazahua/index.htm>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2005). México: Poder Legislativo LII Legislatura.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2012). Disponible en <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>
- Cortés Padilla, Ricardo (2012). "Las élites políticas del PRI, PAN y PRD mexiquenses, 1996-2006". En Miguel Ángel Sánchez Ramos y Rafael Cedillo Delgado, *Partidos políticos en el Estado de México*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Cosío Villegas, Daniel (1982). *El sistema político mexicano*. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Cruz, Francisco (2012). *Los Golden Boys*. México: Temas de Hoy.
- Cruz, Francisco y Toribio Montiel, Jorge (2009). *Negocios de familia. Biografía no autorizada de Enrique Peña Nieto y el Grupo Atlacomulco*. México: Temas de Hoy.
- Cuéllar, Mireya y Venegas, Juan Manuel (2002). "Atenco: el conflicto". *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2002/08/02/016n1pol.php?origen=index.html>
- Dahl, Robert (1997). *Poliarquía. Participación y oposición* (Julia Moreno San Martín, Trad.). Madrid: Tecnos.
- Diamond, Larry (1997, abril-junio). "Repensar la sociedad civil". *Metapolítica*, 2 (1).
- Dresser, Denise (2009). "Modelo bombón". Recuperado de <http://hazmeelchingadofavor.com/2009/07/15/modelo-bombon/>
- Duverger, Maurice (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- Duverger, Maurice (1988). *Métodos de las Ciencias Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, Maurice (1994). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fabrini, Sergio (1999). *El ascenso del Príncipe democrático: quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández Vega, Carlos (2001). "México S. A.". Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2001/08/13/020a1eco.html>

- Fernández, Emilio (2012, 3 de abril). "Priistas vuelven a protestar en registro de candidatos". *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversaledomex.mx/otros/nota28647.html>
- Fundación Cidob (2001). "Sistema político y estructura del Estado". Disponible en www.cidob.org
- Gaceta del Gobierno* (2010). Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.
- Gangas, Pilar (s. f.). "Los partidos políticos". Disponible en <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Lospartidospoliticos.pdf>
- García Castro, R. y García Peña, A (2012). "Creación del Estado de México". Recuperado de http://qacontent.edomex.gob.mx/edomex/estado/historia/creacion_edomex/index.htm
- García Rumbo, Adriana (2006). "El caso de México: de sistema presidencialista a sistema presidencial". En *Transición y nuevos retos a la estabilidad: casos de México y Rusia*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad de las Américas Puebla, abril, 2006. Recuperado el 21 de noviembre de 2011, de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/garcia_r_a/capitulo_2.html
- GEA (2009). "Orígenes y desarrollo de las ONG's en México. Las raíces" disponible desde internet en formato HTML en <http://base.dp-h.info/es/fiches/premierdph/fiche-premierdph-4419.html>
- Gilly, Adolfo (2012, 9 de junio). "Memorias de una infamia. Atenco no se olvida". *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2012/06/09/opinion/013a1pol>
- González Amador, Roberto (2001). "Hank. Combina exitosamente su paso por la política con los negocios". *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2001/08/12/004n1pol.html>
- González Ortiz, Felipe; Niño Martínez, Javier; y Lara Carmona, Vanessa (2012). "Procesos electorales en los distritos indígenas del Estado de México". Ponencia presentada en el marco del XXIII Congreso Nacional de Estudios Electorales. Partidos y Elec-

- ciones en la Disputa Nacional, realizado del 31 de octubre al 2 de noviembre de 2012 en Vallarta, Nayarit.
- González Serna, Sergio Armando (2008). "Monografía política del Estado de México (1981-2008)". México: El Colegio de México.
- González, Juan Pablo (2010, 27 de noviembre). "Perfil: Enrique Peña Nieto". *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversaledomex.mx/toluca/nota9650.html>
- Guerrero, Manuel Alejandro (2010). "Los medios de comunicación y el régimen político". En Soledad Loaeza y Jean Francois Prud'homme (Coords.), *Los grandes problemas de México. Instituciones y problemas políticos* (tomo 14). México: El Colegio de México.
- Hall, Peter y Taylor, Rosemary (1996, junio). "Political theory and the three new institutionalisms". *Discussion papers*, 96/6, 5-32.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1998). *Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993*. México: El Colegio de México.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2004, septiembre-diciembre). "El resurgimiento de los poderes locales". *Estudios Sociológicos*, 66, 773-781.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2009). "Los gobernadores y el federalismo". En Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer (Coords.), *Una historia contemporánea* (tomo 3). México: Océano-El Colegio de México.
- Hernández, Elpidio (2010, 3 de agosto). "Simulación". *Nuestro Tiempo*. Recuperado de <https://nuestrotiempotoluca.wordpress.com/2010/08/03/simulacion/>
- Hernández, Elpidio (2011, 7 de abril). "Facturados". *Nuestro Tiempo*. Recuperado de <http://nuestrotiempotoluca.wordpress.com/2011/04/07/facturados/>
- Hernández, Saúl (2011, 5 de octubre). "Suspirantes a la alcaldía". *Adelante*. Recuperado de <http://adelanteenlanoticia.com/?p=1788>

- Hidalgo, Claudia (2011). "A qué grupo pertenecen los integrantes del nuevo gabinete". *Milenio*. Disponible en <http://edomex.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/9bcada800eed71b5326c5ca5ebc65981>
- Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.
- Instituto Electoral del Estado de México (2012). "Integración de la LVIII Legislatura local para el ejercicio constitucional comprendido del 5 de septiembre de 2012 al 4 de septiembre de 2015. Diputados electos por el principio de mayoría relativa". Disponible en www.ieem.org.mx
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012). "Datos estadísticos del Estado de México. Censo de Población y Vivienda 2010". Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>
- Jiménez, Rebeca (2011, 15 de mayo). "El voto mexiquense es volátil y caprichoso". *El Universal*. Recuperado de <http://movil.eluniversaledomex.mx/home/nota16686.html>
- Katz, Richard y Mair, Peter (2007). "La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas". En José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan Linz, *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos* (pp. 101-125). Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero-Editorial Trotta.
- Korsbaek, Leif y González Ortiz, Felipe (1999, mayo-agosto). "Trabajo y comunidad. Reproducción social, económica y cultural de la población indígena del Estado de México". *Convergencia*, 19, 275-303.
- Krauze, Enrique (1994). *La presidencia imperial*. México: Tusquets Editores.
- La Mont, Federico (2011, 16 de diciembre). "Fundación Héctor Ximénez González". *La Prensa*. Recuperado de <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2350551.htm>

- Loaeza, Soledad (2009). "La incertidumbre política mexicana". *Nexos*. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=67173>
- Loaeza, Soledad y Prud'homme, Jean Francois (Coords.) (2010). *Instituciones y procesos políticos* (vol. 16, serie Los Grandes Problemas de México). México: El Colegio de México.
- Lujambio, Alonso (1994). "Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México". En Alicia Hernández Chávez (Coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- LVII Legislatura del Estado de México (2010). Decreto 37. *Gaceta del Gobierno*.
- Macías Richard, Carlos (1998). "La reconstrucción institucional, 1929-1935". En Luis Jaime Sobrino (Coord.). *Historia general del Estado de México* (vol. 6). México: Gobierno del Estado de México / LIII Legislatura / Tribunal Superior de Justicia / El Colegio Mexiquense.
- Maldonado Aranda, Salvador (2003, otoño). "Poder regional en el Estado de México: entre 'grandes hombres' y 'pequeños caciques'". *Relaciones*, 96, 80-123.
- Martínez Assad, Carlos (2009). "Los gobernadores y el sistema político". En Octavio Rodríguez Araujo, *México. ¿Un nuevo régimen político?* México: Siglo XXI.
- Martínez González, Víctor Hugo (2007, otoño). "Literatura contemporánea de partidos. Breviario de una (inexistente) teoría general". *Ibero Forum*, 4, 1-9. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211022723008>
- Martínez, Lourdes y Fernández, Emilio (2010). "Peña Nieto, familiar de exgobernadores". *El Universal*. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/121684.html>

- Marván Laborde, María (2002, mayo-agosto). "Nuevos retos del sistema político mexicano. Funcionalidad de la competitividad entre los partidos políticos". *Espiral*, 24, 65-102.
- Méndez de Hoyos, Irma (2007, enero-junio). "El sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación". *Perfiles Latinoamericanos*, 29, 7-45.
- Meraz, Norma (2011). *Arturo Montiel desde Atlacomulco: testimonio del exgobernador del Estado de México*. México: Planeta.
- Métrica (2016, 4 de enero). "Patricia Elisa Durán Reveles". *Métrica. Periodismo y Transparencia*. Recuperado de <http://metricadigital.com/home/index.php/component/k2/item/1042-patricia-elisa-duran-reveles.html>
- Millán, Javier (2011, 28 de mayo). "Radio: tres paradigmas". *Nuestro Tiempo*. Recuperado de <http://nuestrotiempotoluca.wordpress.com/2011/05/28/radio-tres-paradigmas/>
- Miranda, Antonio (2010). "Polevnsky, conflicto de interés con tabacaleras". *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversaledomex.mx/toluca/nota8764.html>
- Monroy Gaytán, José Francisco; Pérez, José Isabel; y García Ruiz, David (s. f.). "Los espacios del poder. Desarrollo local y poder local en los procesos de localización industrial y desarrollo socioeconómico: el caso de Atlacomulco, Estado de México, 1980-2002". *Investigaciones Geográficas*, 67, 130-147.
- Morales Gómez, Claudia Abigail (2006, enero-abril). "Las élites gobernantes priistas del Estado de México: su conformación y redes 1942-2005". *Convergencia*, 40, 189-229.
- Moreno Sánchez, Enrique (2010, enero-abril). "El aeropuerto y el movimiento social de Atenco". *Convergencia*, 52, 79-96.
- Morlino, Leonardo (1996). "Las democracias". En Gianfranco Pasquino (Comp.), *Manual de Ciencia Política*. España: Alianza.
- Morlino, Leonardo (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.

- Navarrete Vela, Juan Pablo (2009, agosto-diciembre). "El papel del liderazgo partidista en el sistema de partidos en México". *Con-fines*, 10, 55-69.
- Nohlen, Dieter (2006). *Diccionario de Ciencia Política* (tomo 2, J-Z). México: Editorial Porrúa-El Colegio de Veracruz.
- Nuestro Tiempo (2009, 13 de agosto). "IEEM: la sombra del poder". Recuperado de <http://nuestrotiempotoluca.wordpress.com/2009/08/13/ieem-la-sombra-del-poder/>
- O'Dogherty, Laura (1998). "El Estado de México en la Revolución, 1910-1917". En Luis Jaime Sobrino (Coord.). *Historia general del Estado de México* (vol. 6). México: Gobierno del Estado de México / LIII Legislatura / Tribunal Superior de Justicia / El Colegio Mexiquense.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias internas*. Argentina: Paidós.
- Oehmichen, Cristina (2001, abril-julio). "Espacio urbano y segregación étnica en la ciudad de México". *Papeles de Población*, 28, 181-197.
- Olivares, Enrique (2011). *El neopresidencialismo mexicano y Enrique Peña Nieto*. México: Plaza y Valdés.
- Ortiz Ortiz, Richard (2006). "Introducción". En Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pacheco Méndez, Guadalupe (2003). "Democratización, pluralización y cambios en el sistema de partidos en México, 1991-2000". *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, 3, 523-564.
- Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza editorial.
- Paredes, Juan Pablo (2007). "Otra democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local (Notas para la discusión)". *Polis*, 16. Recuperado de <http://polis.revues.org/4828>

- Pasquino, Gianfranco (2002). "Democracia vertical, democracia horizontal y democracia digital". Disponible en <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=30>
- Pérez Silva, Ciro; Vargas, Rosa; y Dávila, Israel (2001, 13 de agosto). "Ostentosas exequias de Carlos Hank González en Santiago Tianguistenco". Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2001/08/13/hank.html>
- Poder Judicial del Estado de México (2012). "Organigrama". Recuperado de http://www.pjedomex.gob.mx/DocumentosGenerales/transparencia/Organigramas/organigrama_PJEM.pdf
- Poder Legislativo del Estado de México(1995). Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. Disponible en <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/leyes/vigentes>
- Política Edomex (2011). "El sacrificio del Grupo Atlacomulco". Disponible en <http://politicapolitico.com.mx/item/periodo-del-22-de-marzo-al-28-de-marzo-de-2011-2>
- Quintero Ramos, Francisco (2006). *El presidencialismo mexicano*. México: Convergencia.
- Red Política* (2014). "Yo político". Recuperado de <http://www.redpolitica.mx/yopolitico>
- Reveles Vázquez, Francisco (2003). "PRI: crisis y refundación". En Francisco Reveles Vázquez, *Partido Revolucionario Institucional: crisis y refundación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Gernika.
- Reveles Vázquez, Francisco (2008). *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*. México: Gernika / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Reveles Vázquez, Francisco e Islas Santiago, Jesús Miguel (2012). "El Partido Revolucionario Institucional en el Estado de México". En Francisco Reveles Vázquez y Miguel Ángel Sánchez Ramos. *Los partidos políticos en el Estado de México. Origen, desarrollos y*

- perspectivas*. México: Instituto Electoral del Estado de México / Universidad Autónoma del Estado de México / Fontamara.
- Reveles Vázquez, Francisco y Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2012). *Los partidos políticos en el Estado de México. Origen, desarrollos y perspectivas*. México: Instituto Electoral del Estado de México / Universidad Autónoma del Estado de México / Fontamara.
- Reveles Vázquez, Francisco y Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2012a). *El Poder Legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario*. México: Instituto Electoral del Estado de México / Universidad Nacional Autónoma de México / Gernika.
- Rivas Leone, José Antonio (2003, junio). "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones". *Reflexión Política*, 9, 37-46.
- Rodríguez Araujo, Octavio (Coord.) (2009). *México ¿un nuevo régimen político?* México: Siglo XXI.
- Rodríguez Reyna, Ignacio (2011). "Enrique Peña Nieto. El 'Luis Miguel' de la política". En Jorge Zepeda Patterson (Coord.), *Los suspirantes 2012*. México: Temas de Hoy.
- Ruiz Sánchez, Joel (2008, enero-abril). "El concepto de familia política: notas para una discusión". *Sociológica*, 66, 175-186.
- Salazar Medina, Julián (Coord.) (1993). *Estructura y dinámica de poder en el Estado de México*. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Salazar, Luis y Woldenberg, José (2001). *Principios y valores de la democracia* (col. Cuadernos de Divulgación núm. 1). México: Instituto Federal Electoral.
- Salinas Cesáreo, Javier y Ramón Alvarado, René (2002, 12 de julio). "Reprimen marcha campesina de Atenco; hay 33 lesionados". *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2002/07/12/052n2pol.php?origen=index.html>
- Salinas, Javier; Chávez, Silvia; Ramón, René; y Dávila, Israel (2006, 13 de febrero). "Cuadros desgastados, la mayoría de los candidatos en el Edomex". *La Jornada*. Recuperado de <http://www>.

jornada.unam.mx/2006/02/14/index.php?section=estados&article=038n1est

- Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2007). "Competitividad electoral en el Estado de México 1990-2006, factores que intervienen en su explicación". *Espacios Públicos*, 19, 62-81.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2007a). "Tendencia hacia el isomorfismo en la administración pública municipal del Estado de México". *Espacios Públicos*, 20, 107-161.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2008). *La democratización en el ámbito municipal en México: el caso de los estados de México y Morelos*. Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2012). Comentarios en la presentación del libro *El poder legislativo en el Estado de México. Problemas del trabajo parlamentario*, realizada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México el 15 de octubre.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2012a). "La cohesión en la LVI Legislatura". En Francisco Reveles Vázquez y Miguel Ángel Sánchez Ramos, *El poder legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario*. México: Instituto Electoral del Estado de México / Universidad Nacional Autónoma de México / Gernika.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2012b). *La renovación de la titularidad del Poder Ejecutivo en el Estado de México 2011*. Mimeo.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel y González Torices, Arturo (2012). "Teorías que explican el motivo del voto ciudadano". En Miguel Ángel Sánchez Ramos y Rafael Cedillo Delgado (Coords), *El voto en los procesos electorales del Estado de México (2000-2009)*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel; Cortés Padilla, Ricardo; y Silva Rivera, María del Pilar (2011). "Competitividad electoral en el Estado de México (1993-2009)". *Apuntes Electorales*, 42, 77-104.
- Sartori, Giovanni (1991). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza.

- Sartori, Giovanni (1997/2000). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Schmitter, Philippe (1974). "Still the century of corporatism?". *The Review of Politics*, año 36, 1, 85-131.
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México (2010). *El poder público del Estado de México. Estudios en torno al poder ejecutivo*. México: Gobierno del Estado de México / Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Skoczek, María (2010). "Transformaciones socioeconómicas en el noroeste del Estado de México (1980-2010)". *Revista del Cesla*, 13 (2), 491-501.
- Slater, David (1998, julio-agosto). "Los rasgos espaciales de la democratización en tiempos globales". *Nueva Sociedad*, 156, 44-53.
- Smith, Peter (1979). *Labyrinths of power*. Princeton: Princeton University.
- Stein Velasco, José Luis (2005). *Democracia y medios de comunicación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Strom, Kaare y Müller, Wolfgang C. (1999). *Policy, office or votes? How political parties in western Europe make hard decisions*. Cambridge: University Press.
- Tamayo, Sergio (2010). *Crítica de la ciudadanía*. México: Siglo XXI / Universidad Autónoma Metropolitana.
- Torres, Alejandro; Lázaro, Juan; e Hidalgo, Claudia (2000, 1 de abril). "Falleció el senador del PRI: Héctor Ximénez". *El Universal*. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/19089.html>
- Touraine, Alain (1994). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Transparencia Estado de México (2012). "Anexo de Organismos Auxiliares". Disponible en <http://transparencia.edomex.gob.mx/transparencia-fiscal/htm/2010tomoll.htm>
- Vargas Becerra, Patricia Noemí y Flores Dávila, Julia Isabel (2002, octubre-diciembre). "Los indígenas en ciudades de México: el caso de los mazahuas, otomíes, triquis, zapotecos y mayas". *Papeles de Población*, 34, 235-257.

- Vergara, Rosalía (2010, agosto). "La embestida del Grupo Atlacomulco". *Proceso*, 1765, 36-38.
- Vicencio Álvarez, F. (2010). "Poderes fácticos". Asociación Mexicana de Derecho a la Información. Recuperado el 16 de agosto de 2010, de: http://amedi.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=419:poderes-facticos&catid=49:jalisco&Itemid=81
- Villa Aguilera, Manuel (2010). "México, democratización de espuma: sin participación ni representación". *Estudios Políticos*, 20, 11-28.
- Villamil, Jenaro (2009). *Si yo fuera presidente. El reality show de Peña Nieto*. México: Grijalbo.
- Villamil, Jenaro (2010, 3 de octubre). "Peña Nieto, el proyecto 2012". Recuperado de <http://jenarovillamil.wordpress.com/2010/10/03/pena-nieto-el-proyecto-2012/#more-10>
- Villamil, Jenaro (2011). "Televisoras y Tribunal Electoral a la Defensa de los spots de Peña Nieto". Recuperado de <http://homozapping.com.mx/2011/05/televisoras-y-tribunal-electoral-a-la-defensa-de-los-spots-de-pena-nieto/#more-1083>
- Villamil, Jenaro (2011a, 26 de enero). "La misteriosa multiplicación de los spots de Peña Nieto". Recuperado de <http://jenarovillamil.wordpress.com/2011/01/26/la-misteriosa-multiplicacion-de-los-spots-de-pena-nieto/>
- Villamil, Jenaro (2011b, 23 de noviembre). "El miniejército de Peña Nieto". *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/?p=289079>
- Villamil, Jenaro (2011c). "Un miniejército de personal". En Rodríguez Castañeda, Rafael (Coord.), *El lado oscuro de Enrique Peña Nieto*. México: Temas de Hoy.
- Villamil, Jenaro (2011d, 2 de julio). "Meganegocios, relumbrón, quimeras, pobreza...". *Proceso*, 1809, 6-9.
- Ware, Alan (1996/2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.
- Weldon, Jeffrey (2002). "Las fuentes políticas del presidencialismo en México". En Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (Eds.),

- Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Whitehead, Lawrence (2011). *Democratización, teoría y experiencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Woldenberg, José (1997). "Sistemas políticos, partidos y elecciones en México". En Pedro Aguirre (Coord.), *Sistemas políticos: partidos y elecciones. Estudios comparados* (2a. ed.). México: Nuevo Horizonte.
- Wright, Mills (1973). *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zamitiz Gamboa, Héctor (2010). "Reformas estructurales, reforma del Estado y democratización en México (1982-2009)". *Estudios Políticos*, 20, 29-55.



Consejo General

Consejero Presidente

Pedro Zamudio Godínez

Consejeros Electorales

María Guadalupe González Jordan

Saúl Mandujano Rubio

Miguel Ángel García Hernández

Gabriel Corona Armenta

Natalia Pérez Hernández

Palmira Tapia Palacios

Secretario Ejecutivo

Francisco Javier López Corral

Representantes de los partidos políticos

PAN	Iván Arturo Rodríguez Rivera
PRI	Eduardo Guadalupe Bernal Martínez
PRD	Javier Rivera Escalona
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Esteban Fernández Cruz
MC	César Severiano González Martínez
NA	Efrén Ortiz Álvarez
MORENA	Luis Daniel Serrano Palacios
PES	Carlos Loman Delgado

Junta General

Pedro Zamudio Godínez
Consejero Presidente

Francisco Javier López Corral
Secretario Ejecutivo

Víctor Hugo Cíntora Vilchis
Director de Organización

Liliana Martínez Garnica
Directora de Capacitación

Francisco Javier Jiménez Jurado
Director de Partidos Políticos

José Mondragón Pedrero
Director de Administración

Rocío Martínez Bastida
Directora Jurídico-Consultiva

Ruperto Retana Ramírez
Contralor General

María Verónica Veloz Valencia
Jefa de la Unidad de Comunicación Social

Juan José Rivaud Gallardo
Jefe de la Unidad de Informática y Estadística

Igor Vivero Ávila
**Titular del Centro de Formación y
Documentación Electoral**

Luis Samuel Camacho Rojas
Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización

Mariana Macedo Macedo
**Titular de la Unidad Técnica para la Operación y
Administración de Personal Electoral en Órganos
Desconcentrados**

Comité Editorial

Presidente

Pedro Zamudio Godínez

Integrantes

Francisco Javier López Corral

Raúl Ávila Ortiz

Pablo Castro Domingo

Gloria Guadarrama Sánchez

Ramiro Medrano González

Lourdes Morales Canales

Martha Elisa Nateras González

Secretario Técnico

Igor Vivero Ávila

Subdirectora de Documentación y Promoción Editorial

Ana Llely Reyes Pérez

Área de Promoción Editorial

Diseño gráfico y editorial

Jorge Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

Editorial

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

Azálea Eguía Saldaña

Marisol Aguilar Hernández

Isabel Núñez Garduño



Breviarios de Cultura **Política Democrática**

OTROS títulos de la serie

Breviario núm. 24

¿Sabes cuánto cuesta tu voto?

Análisis del voto en México, 2000-2013

Mauricio Isidro Arellano Cortés

Breviario núm. 25

**Fundamentos y aplicaciones del procedimiento
especial sancionador en materia electoral**

María del Carmen Alanís Figueroa

Breviario núm. 26

**La democracia participativa y deliberativa,
su tutela como derecho fundamental en el
sistema político mexicano**

Salvador Alejandro Pérez Contreras

Breviario núm. 27

De nombres y sobrenombres.

Efectos políticos de las decisiones jurisdiccionales

Marcela Ávila-Eggleton



La primera edición de **La democratización y el poder político del gobernador en la configuración del sistema de partidos del Estado de México (1999-2011)** se terminó de imprimir en julio de 2016 en los talleres de Compañía Editorial de México, S. A. de C. V., ubicados en av. 16 de Septiembre núm. 116, col. Lázaro Cárdenas, Metepec, México.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2000 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente tipográfica Frutiger, diseñada por Adrian Frutiger en 1976.

Publicación de distribución gratuita