

# Partido Acción Nacional, Estado de México: las variables de la profesionalización

Fecha de recepción: 20 de febrero de 2008  
Fecha de aprobación: 20 de agosto de 2008

*David Macayo Padilla\**

## RESUMEN

*El artículo busca comprobar que los elementos como: competitividad electoral, cargos de elección, financiamiento y burocracia partidista son variables que conducen el Partido Acción Nacional en el Estado de México a la profesionalización, sin que sean elementos exclusivos o negativos de este partido, sino como parte de un proceso inevitable para todos los partidos políticos en los ámbitos local y nacional. Inicialmente, la intención era incluir, como otra de las variables la gestión, pero el acceso a esta información es restringida ya que son informes que los diputados del PAN hacen al Comité Directivo Estatal y no están disponibles al público.*

**PALABRAS CLAVE:** profesionalización, competitividad electoral, cargos de elección, burocracia partidista, gestión, financiamiento público.

## ABSTRACT

*The article seeks to verify that elements as: electoral competitiveness, charges of election, financing and partisan bureaucracy are changeable that take of the Party National Action in the State of Mexico to the professionalization, without they are exclusive or negative elements of*

\* Maestro en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor de asignatura del Centro Universitario de la UAEM-Amecameca.

*this party, but as part of an inevitable process for all the political parties in the local and national areas. Initially the intention was to include, as other one of the variables the management, but the access to this information is restricted, as are reports that deputies of the PAN make to the Steering Committee for State and are not publicly available.*

KEY WORDS: catch all, election competitive, job of election, party bureaucracy, step, public financing.

## INTRODUCCIÓN

La ciencia política tiene como principal característica que los conceptos no son únicos ni permanentes. El de partido político es —en este caso— el mejor ejemplo. Hoy día se cuestiona la idea romántica que teníamos de los mismos. Las críticas a estas organizaciones no son otra cosa que los elementos que las especifican actualmente y en el futuro inmediato.

El Partido Acción Nacional (PAN) en el Estado de México, como en otros estados y, por supuesto, en el nivel nacional, ha evolucionado de un proceso de fundación a una organización de poder. Pasó de ser un luchador por la democracia, a uno que se adapta a ella; de instituto que incentivaba a sus simpatizantes con la ideología, al proveedor de empleos a una enorme burocracia, que quizá no se identifica con la doctrina. Cambia de ser el que buscaba candidatos entre amas de casa, obreros, campesinos, a otro en donde la lucha por los puestos de

poder lo ha llevado al enfrentamiento y a impugnaciones en instancias legales fuera de la organización partidista. Pero todas estas despreciables características, lejos de sepultarlo, son indicadores de que el PAN está transitando hacia la profesionalización, tal como los otros dos importantes partidos nacionales.

El trabajo indaga sobre la teoría de la profesionalización del partido político como etapa siguiente de vida de los partidos electoreros, a partir de cinco variables: competitividad electoral, cargos de elección y de gobierno, alta burocracia partidista, gestión ante la ciudadanía y financiamiento público, y autofinanciamiento. Las variables serán interpretadas a partir de las teorías de Ángel Panebianco, Wolfgang C. Müller y Kaare Strom.

## DE LA TEORÍA DE LA PROFESIONALIZACIÓN

Panebianco señala que el elemento central que acompaña la transformación progresiva de los partidos es la profesionalización. Con ello arriba a su modelo de partido profesional-electoral, resultado de la evolución continua, su antecedente teórico es el *catch all* de Otto Kirchheimer. Entre las principales características del partido profesional-electoral se encuentra la contratación de los profesionistas que, en muchos casos, no comulgan con la ideología del partido, pues ésta consiste principalmente en captar votos, con débiles lazos organizativos. Otra característica es la dependencia del partido del financiamiento público y de grupos de

interés. Asimismo, promete un aparato burocrático que obedece a las posiciones de gobierno para su sobrevivencia. En cuanto a problemas de liderazgo, “el papel central lo desempeñan los arribistas y los representantes de los grupos de interés” (Panebianco, 1999: 492).

Por su parte, Yamile Mizrahi lleva la teoría de Panebianco al caso concreto del PAN en el nivel nacional, utilizando dos variables: autonomía de los candidatos (fuerte y débil), y vínculos electorales de los partidos (fuertes y débiles); recrea cuatro modelos de partidos: burocrático de masas, electoral,

*catch-all* (profesional-electoral) y partido sectario, en el que ubicó al PAN “as we shall see below, for many years the PAN also belonged to this category” (Mizrahi, 2003: 41). Pero cuando cambia el ambiente (agenda) electoral y se pasa de un sistema no competitivo a uno competitivo, y el partido gana la presidencia en el 2000, éste inicia su transformación hacia un modelo *catch-all* (profesional-electoral).

Las características del partido sectario y del *catch-all* (profesional electoral) que describe Yamile no se separan de las descritas por Panebianco y son las siguientes:

Cuadro 1  
CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO SECTARIO Y DEL *CATCH ALL*

Sectario	<i>Catch-all</i>
Vínculos electorales débiles y corta autonomía de los candidatos. Permanecen inactivos entre elecciones y se ubican al margen de la arena electoral. Capitalizan votos en auge o crisis económicas, pero este aumento de votos es efímero, pues no logran mantener la coalición interna. Pasan de una estabilidad de militantes a una inestabilidad. El mantenimiento de la ideología consiste en privilegios electorales (incentivos colectivos y selectivos) para convencer a sus militantes, con ello sus organizadores pueden sobrevivir y son capaces de mantener la coalición interna del partido.	Fuertes vínculos electorales y amplia autonomía de los candidatos. Apelan al electorado para la nominación de los candidatos. Permanecen activos entre elecciones con personal que se mantiene cerca de la comunidad. Alto grado de estabilidad y, mantienen la coalición interna, se adaptan a los cambios en el ambiente político, adoptan nuevas estrategias y reaccionan a cambios en la agenda electoral. Realizan esfuerzos para mantener el poder porque éste es usado para distribuir recursos entre sus militantes.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Mizrahi (2003).

La clave de la transformación de un partido a otro, descrita por Yamile para el PAN, reside en dos variables ya citadas: el paso a un sistema competitivo y la llegada al poder. Es en esta última, donde existe la mayor preocupación en la aplicación de la teoría, la autora emplea la de Panebianco para Acción Nacional en el nivel nacional. La

propuesta para salvar la diferencia, radica en que no es indispensable la alterancia para hablar de un sistema electoral competitivo. El PAN en el Estado de México sólo carecería formalmente de la variable gobierno; empero, si bien Acción Nacional no es el partido en el gobierno estatal si gobierna varios municipios y mantiene

varios distritos, federales y locales, algunos de gran importancia que le permiten acceder a recursos que utiliza para distribuir entre sus militantes; además, no existen partidos totalmente de oposición o de gobierno, y como veremos más adelante, el sistema electoral local tiene hoy el segundo mayor nivel de competitividad en su historia.

El PAN, con la observación hecha, se puede considerar un partido que ha transitado (1996-2006) de un modelo sectario a un profesional-electoral o *catch-all*. Es importante señalar una observación de la autora a su clasificación de este Instituto, si bien por el cambio en las variables de competitividad y gobierno se ubica como un partido *catch-all* o profesional-electoral, no son clasificaciones estrictas, pueden compartir elementos de otros tipos y de hecho la autora indica que está cerca de la categorización de un partido burocrático de masas como el PRI, “in their view, the party rules were too restrictive to maintain its constituency, which they knew was extremely heterogeneous and fragile, for the only thing it had in common was its distaste for the PRI” (Mizrahi, 2003: 49).

Dos puntos relevantes de la teoría de Panebianco son: institucionalización e incentivos. La institucionalización de los partidos surge de dos procesos básicos: el desarrollo de intereses en el mantenimiento de la organización, y el desarrollo y la difusión de lealtades organizativas. En primer lugar, el autor señala que la institucionalización, el paso del modelo racional al sistema natural, debe entenderse como “la

consolidación de la organización, el paso de una fase de fluidez estructural inicial, cuando la neo-nata organización se halla aún en construcción, a una fase en que al estabilizarse, desarrolla intereses estables en la propia supervivencia y lealtades organizativas igualmente estables” (Panebianco, 1999: 56).

En cuanto a incentivos, el autor identifica dos: los colectivos y selectivos, de los primeros señala que “la organización debe distribuir—los incentivos colectivos—para asegurarse la necesaria participación” (Panebianco, 1999: 40) y abarcan lo ideológico, identidad partidista y solidaridad. Si el partido reparte demasiados incentivos colectivos se compromete la continuidad de la organización, aunque se afirma gracias a los incentivos selectivos. Así, los principales destinatarios de éstos son los militantes y los votantes.

Los incentivos selectivos son “beneficios que la organización distribuye solamente a algunos participantes y de modo desigual” (Panebianco, 1999: 40), y entre estos se encuentran los de poder, status, materiales y financieros. Refuerzan la organización pero no crean identidad. Además, las élites compiten entre sí dentro del partido por el control de los cargos, que son parte de los incentivos selectivos. Ahora, si se distribuyen demasiados incentivos selectivos de forma visible se restará credibilidad al mito de la organización; aquí la principal beneficiaria es la burocracia partidista.

Sobre los incentivos, Strom considera que su uso por los dirigentes genera un problema:

los líderes incrementan los incentivos, anticipándose a las contiendas electorales para activar a los militantes, además de que los líderes creen que mitigar los incentivos atenta contra su reputación y poder; asimismo, observa beneficios entre militantes y dirigentes, “leaders and activist therefore have a natural interest in mechanisms that allow the former to make credible compensation commitments to the latter” (Strom, 1999: 16). Panebianco asegura que ambos incentivos son importantes para equilibrar las lealtades intrapartidistas, por ello es importante mantener el equilibrio entre ambos para equilibrar tanto la base partidista como la elite.

#### **BREVE HISTORIA DEL PAN EN EL ESTADO DE MÉXICO**

Aunque el PAN en el Estado de México comienza a trabajar simultáneamente a su fundación nacional (13-15 de septiembre de 1939), es hasta “enero de 1964 que se organiza formalmente el PAN en el Estado” (Delgado, 2005: 61). El 21 de octubre de 1939 el Comité Directivo Nacional (CDN), encabezado por Gómez Morín, envió a Cilerio Cardoso, Juan José Páramo y Carlos Hernández a la ciudad de Toluca para formar el Comité Organizador Regional, que llegaría a la fundación del partido en la entidad. Esta tarea tardó 25 años, pero el PAN tenía presencia en el plano político del Estado. En cuanto a lo electoral, fue hasta el periodo de 1946 y 1948, elecciones federales y locales, respectivamente, cuando Acción Nacional presentó a sus primeros candidatos. En las elecciones federales se

presentaron candidatos de forma irregular, en las locales se reintegraron hasta la contienda de 1954.

Pese a que no existía una estructura estatal, se formaron comités municipales y distritales, tales como: Tultitlán en 1943, Toluca y Chalco en 1952. Pero fue José González Torres, presidente nacional del PAN, quien dio los primeros mensajes para una organización del Partido en el Estado; luego Chistelieb Ibarrola encomendó a José González Castelazo la tarea de crear el comité regional, al cual se sumaron Víctor Guerrero y Adolfo Vicencio. El 23 de enero de 1964 se creó el Comité Regional y se eligió a Víctor Guerrero como primer jefe regional, quien duró en el cargo hasta 1970.

Entre la fundación nacional (1939) y la fundación estatal (1964), la organización del partido en el Estado tenía las siguientes características: el CDN nombraba representante en la entidad, con oficinas ubicadas en el Distrito Federal, y los panistas mexiquenses participaban en convenciones nacionales y regionales por medio de representantes. Además, fue constante la persecución por parte de los gobiernos locales —hecho que no fue exclusivo del PAN en el Estado—.

El PAN presentó en 1975 a su primer candidato a Gobernador, Jacinto G. Silva, quien se desempeñaba como jefe regional (1973-1976); de los resultados se designan sus primeros diputados de partido locales: la primer mujer legisladora, M. Soledad Ávila González y Héctor González Schmall. Para noviembre de ese año participaron en

las elecciones municipales, únicamente en 23 de los 121 municipios, ganando en Tulpepec con Manuel Hernández Viquez. Un año después es electo Fernando González Schmall como nuevo presidente del Comité Regional (CR).

En la Convención Estatal del PAN en 1978 se decidieron dos cosas: no participar en las elecciones para renovar la cámara local, en protesta por la nueva ley electoral, que era una copia de la ley federal, y poner candados a los “oportunistas y resentidos” (Delgado, 2005: 124) que llegaban del PRI. Pero además en el CR se sintieron los efectos del conflicto que nacionalmente vivía el partido desde 1976 y; la renuncia de Fernando González Schmall como dirigente estatal y asume el cargo José Gregorio Minondo Garfías, quien tiempo después también renuncia, y Víctor Guerrero queda al frente del partido en el Estado. Aunque el PAN local decidió no participar en las legislativas, lo hizo bajo la nueva dirección de Guerrero, en la elección de ayuntamientos de 1978, y presentó 14 candidatos, postulando a su primera mujer, María Carvajal Arzate, en Ecatepec de Morelos. Un año después, en 1979, continuaron los problemas con los candidatos a diputados federales, ya que algunos renunciaron para regresar después; el resultado de la elección federal deja al PAN local un diputado plurinominal, José G. Minondo Garfías. En el mismo año se convoca a Asamblea General para evaluar los resultados electorales y elegir el primer Consejo Regional.

Para 1980, ante las presiones del ex candidato a gobernador, Jacinto Guadalupe Sil-

va, se realiza la Asamblea Regional y se elige nuevo Comité Regional (CR) con Trinidad Rosas de la Luz como Presidente, pero como el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) no envió representante, éste vetó la asamblea, removió a los miembros del CR y envió a la entidad a Jesús González Schmall como delegado. Sin presidente del CR, en 1981 se celebra la Convención para designar candidato a Gobernador, resultando electo Gonzalo Altamirano Dimas, quien había sido invitado a la contienda interna sólo para sumar más candidatos (cuadro 2). Pasadas las elecciones, el CEN nombró a Jesús González Schmall Secretario General del CR, y a Luis Torres Serranía como Delegado, quien convocó a los consejeros regionales para elegir nuevo presidente regional. A la elección se presentaron seis candidatos, y después de seis rondas de votación eligieron a Astolfo Vicencio Tovar para el periodo 1981-1984, quien ya había ocupado el cargo en el periodo 1970-1973 y lo volvería a ocupar en un tercer periodo (1984-1987).

En 1981 el PAN participó en 22 elecciones municipales y sólo ganó en Aculco con Antonio Sánchez. En enfrentamientos para evitar ser despojados de su triunfo, muere un militante panista. En las elecciones federales del siguiente año el partido gana su primer diputado federal de mayoría en el distrito XVIII de Naucalpan, Armando Gordillo Mandujano. Un hecho extraordinario en la historia del partido en la entidad es que desde el inicio de su trabajos, casi al mismo tiempo que en el nivel nacional, hasta 1983 sus instalaciones se encontraban en el Distrito Federal, en ese año se mudan a las

instalaciones del Toreo de Cuatro Caminos y tres años después inauguran sus actuales oficinas, propiedad que tardaron siete años en pagar.

En las elecciones de ayuntamientos de 1984, Acción Nacional aumentó su número de candidatos, presentó planillas en 44 de los 121, y ganó en Melchor Ocampo por segunda ocasión; participó con 31 candidatos a diputados locales y obtuvo tres por la vía plurinominal. Cabe destacar que el partido inicia las protestas por los resultados con la toma de alcaldías y durante la presidencia de Astolfo, se pasa de la protesta testimonial al endurecimiento de sus acciones y discurso para buscar revertir el fraude electoral (Delgado, 2007); con esta nueva fuerza el partido encabeza protestas para garantizar su segundo triunfo en elecciones federales en el distrito XVIII de Naucalpan, en 1985.

Un año antes de las elecciones federales de 1988 el partido eligió como abanderado del gobierno estatal a Javier Paz Zarza, quien le ganó la nominación a la primera mujer precandidata, Yolanda Muñoz de Rivera. En las elecciones locales el PAN presentó 44 planillas, de los 121 municipios, ganando en Chinconcuac, con Joel Félix Romero. Los diputados locales lograron tres plurinominales, entre ellos José Luis Durán Reveles, pero también continuaron las protestas de los panistas por los resultados en otros municipios. Cabe señalar que el Partido Mexicano Socialista (PMS) también mantenía protestas por el fraude electoral.

Paz Zarza aprovechó la contienda por la gubernatura para ser electo Presidente del Comité Estatal (1987-1990), posteriormente Comité Directivo Estatal (CDE). En cuanto a los resultados de la contienda federal, el partido ganó en el distrito XXXIII, Tlanepantla, con la primera mujer diputada del partido en la entidad, Ruth Olvera Nieto, además de los distritos XVIII, Naucalpan, con Astolfo Vicencio Tovar, el XII, Atizapán de Zaragoza, con Régulo Pastor Fernández y tres plurinominales: Víctor Guerrero González, Gerardo Arellano Aguilar y Noé Aguilar Tinajero. Ante el avance del partido y el escenario postelectoral de 1988, el gobernador Ignacio Pichardo “se vio obligado a sentarse con el panismo para discutir un nuevo proyecto de ley electoral” (Delgado, 2005: 209). Pero el crecimiento electoral del PAN en la entidad desató las primeras pugnas internas.

En mayo de 1989 un grupo de exconsejeros del partido y de Álvaro Ramírez Chávez pidió al CEN la destitución de Paz Zarza, a quien acusaban de mal manejo del dinero. Pero el Consejo Estatal se adelantó al CEN y el 30 de julio de 1990 removió del cargo a Paz Zarza y nombró al diputado federal Noé Aguilar Tinajero como delegado. En plena pugna interna, el panismo se presentó a los comicios locales de 1990 con 49 planillas municipales, ganando sólo en Cuautitlán y en San Martín de la Pirámides. En Naucalpan el candidato Luis Felipe Bravo Mena llegó hasta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y aunque se resolvió a su favor, el periodo para



el cual pudo ser electo había terminado. No se ganó ninguna diputación de mayoría pero si nueve plurinominales; en este año, después de negarse en varias ocasiones, el PAN decidió aceptar las prerrogativas de ley.

Para Aguilar Tinajero, delegado del CEN, fueron dos derrotas consecutivas: la primera en 1991 con la elección de José Luis Durán Reveles como presidente del CDE, y la segunda ante Luis Felipe Bravo Mena, quien fue electo candidato al Gobierno de Estado en marzo de 1993; con ello llegó una aparente calma a la vida interna del partido (cuadro 2). En cuanto a los municipios el PAN, participó con 79 planillas –todo un récord, aunque el número de planillas presentadas ha venido en constante aumento– ganó en Cuautitlán, San Martín de la Pirámide (comienza el dominio del partido en esta zona), San Salvador Atenco, Tepotzotlán, San Antonio de la Isla y Aculco, sin que el partido dejara las protestas por los resultados en otros municipios. En tanto, la carrera de Bravo Mena continuaba en ascenso, pues en las elecciones de 1994 ganó una curul como senador plurinominal (recién puestos en marcha por la reforma electoral), además de ganar un diputado de mayoría por el distrito XVIII de Naucalpan.

En la renovación de la dirigencia de 1994, Aguilar Tinajero tomó la revancha y le ganó a José Luis Durán Reveles, quien buscaba la reelección. En esta ocasión la pugna interna por el control del partido (que significa el control de la burocracia, el financiamiento, los cargos y las candidaturas) fue evidente al presentarse a la

contienda interna siete candidatos, hecho histórico, entre ellos Francisco Garate Chapa. La aparente calma en la vida interna se rompió en junio de 1995, cuando el Gobernador de la entidad, Emilio Chuayfett, solicitó su separación del cargo para ocupar la Secretaría de Gobernación, y dicha solicitud fue apoyada por el dirigente estatal en su calidad de diputado local, lo cual desató la pugnas con el grupo de Durán Reveles y con el de Gonzalo Alarcón.

El partaguas fueron las elecciones de 1996; el partido ganó 22 municipios e igual número de diputados; 10 de mayoría y 12 plurinominales (cuadro 5). Ruth Olvera hizo historia al ser la primera mujer del PAN en ganar un presidencia municipal, Tlalnepantla, aunque el candidato inicial había sido Rubén Mendoza Ayala, pero el CEN escuchó las voces que cuestionaban su pasado priísta<sup>1</sup> y determinó el cambio, pero al paso del tiempo Mendoza sería el líder del “grupo Tlalnepantla” (Cuéllar, 2003: 155). Algunos autores atribuyen el éxito electoral al programa “Ave Azul” que implantó Acción Nacional en la entidad y que era otra versión de desarrollado en Chihuahua en 1991, pero dejan de lado la reforma electoral local de ese mismo año, que fue el factor externo de la competitividad.

El avance electoral del panismo se detuvo por la elección de Cuauhtémoc Cárdenas como el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997, “ocasionando la volatilidad electoral del votante panista” (Macayo, 2007: 58-89). Aún así ganó cinco diputaciones federales y cuatro pluri-



nominales. En este mismo año, Garate Chapa (diputado local) toma la revancha y gana, en la primera ronda, la dirigencia estatal, dejando en el camino a Eduardo Mendoza Ayala y a Aguilar Tinajero, quien buscaba la reelección.

José Luis Durán Reveles, presidente municipal de Naucalpan (1997-200), ganó en enero de 1999 la candidatura de su partido al gobierno del Estado, dejando el camino a Ruth Olvera, Carlos Madrazo Limón y Aguilar Tinajero (cuadro 2). Lo extraordinario fue que Durán Reveles se adelantó al partido cuatro meses a la contienda interna. Cabe aclarar que ésta fue la primera elección no calificada por el congreso local como colegio electoral, y después de un conflicto postelectoral, no visto antes, el partido y el candidato derrotado reconocieron al gobernador del PRI. Si en 1997 el efecto Cárdenas desalineó el voto del PAN, en el 2000 el efecto Fox realineó al votante panista (Macayo, 2007), dejando para el partido en la entidad 21 diputados federales, dos senadores, 29 diputados locales y 30 municipios.<sup>2</sup>

Un año después, la fiesta panista del 2000 se transformó en desorden. La disputa por la fracción parlamentaria en el congreso local llevó a las segundas pugnas internas. En marzo de 2001 cuando se ventilaron en los medios de comunicación sobornos a diputados del PAN, se expulsaron a nueve diputados locales y renunciaron otros cuatro. Este conflicto tuvo como primera consecuencia que el PRI y el PRD tomaran el control de las comisiones más importantes y relegaran al PAN a las menos importan-

tes, siendo el partido con el mayor número de legisladores. El segundo conflicto fue en la elección y campaña de candidatos para el 2002. Por si esto fuera poco, se sumaron el homicidio de la regidora de Atizapán, el alcalde actor, el gran sueldo del presidente municipal de Ecatepec, la independencia de tres regidores (entre ellos Juan Carlos Núñez Armas), y el espionaje a los panistas por el gobierno estatal.

El conflicto se extendió hasta la elección de Garate Chapa como presidente del CDE (2004-2007) y la de su candidato a gobernador para el 2005 (Rubén Mendoza Ayala), la cual se llevó hasta los tribunales electorales nacionales.

En 2007 la pugna parecía continuar cuando en agosto se renovó la dirigencia (2007-2010). A la contienda se registraron dos candidatos: Juan Carlos Núñez Armas, apoyado por el grupo de Durán Reveles, y Luis Gustavo Parra Noriega. En la primera ronda de votación de los consejeros estatales, se empató con 57 votos, y después de un cabildeo se llegó a la segunda ronda, donde ganó Núñez Armas con 56 contra 52 votos. La victoria salvó el conflicto y terminó con la segunda etapa de pugnas, pues “antes de la segunda ronda se construyó un acuerdo para compartir el 50 por ciento del Comité Directivo Estatal” (Panorama, 13: 22), Parra quedó como Secretario General y con la mitad de los cargos burocráticos (dicho sea de paso, también aparecen Garate Chapa y José Luis Durán). Pero aún con el acuerdo entre los candidatos, se presentó una impugnación ante el CEN por tres consejeros, la cual no prosperó, con ello la etapa del

conflicto, originada en el 2001, parece haber terminado, o por lo menos aletargado hasta la elección de candidatos a las elecciones del 2009.

La solución de los conflictos es una parte importante del proceso de institucionalización en la teoría de Panebianco, y el acuerdo alcanzado por Núñez Armas y Parra Noriega, para evitar en tercer periodo de conflictos, es muestra del proceso de institucionalización en el que se encuentra el partido con intereses en el mantenimiento de la organización partidista como principal objetivo de los diferentes grupos que forman la coalición dominante.

## COMPETITIVIDAD

Entre las variables que se usarán para argumentar la profesionalización del PAN en el Estado de México destaca la competitividad electoral (tanto del sistema electoral como el de partidos), que incentiva a las otras variables. De tal forma que la profesionalización de los partidos no surgió del gobierno—como el caso del Partido Revolucionario Institucional—viene del exterior del partido; no es un proceso que únicamente tenga origen en el partido.

La competitividad detona que el partido gane puestos de elección, diputados locales, federales, senadores, ayuntamientos (cuerpos colegiados que implican presidentes, síndicos y regidores), lo hará con un estrecho margen de victoria; éstos al ser mayores, tendrán mayor capacidad de gestión, pero también generan una burocracia

partidista; la competitividad permitirá al partido hacerse de más y más recursos económicos para su funcionamiento, por lo que esta cadena tiene en su primer eslabón y, último, la competitividad.

De la competitividad se ha escrito mucho, por lo que se sintetiza el estado real de la reglas de la competencia electoral, es decir, cuando las leyes electorales permiten una lucha equitativa por el poder, en donde el ganador lo es con un margen pequeño sobre el segundo partido, de tal forma que le permite a éste participar en la tarea de gobernar, junto al ganador (co-gobierno). La competitividad es un concepto cuantitativo y se puede medir con varias fórmulas, aquí se usan las más recurrentes en los análisis electorales:  $c$  y  $np$ , que miden la competitividad del sistema electoral y el índice de partidos en competitividad, respectivamente, ambos se calculan con base en las cifras electorales oficiales.

## COMPETITIVIDAD E ÍNDICE DE PARTIDOS EN COMPETITIVIDAD ELECTORAL

Como ya se vio, el PAN en el Estado de México ha funcionado casi el mismo tiempo que en el nivel nacional; pero al igual que en elecciones federales (1988), en las locales de 1987 se da un fenómeno de competitividad electoral que acercó a los partidos de oposición (PMS, posteriormente junto a otros partidos forman el Frente Democrático Nacional y finalmente partido de la Revolución Democrática) al PRI, fenóme-

no que no se repitió sino hasta las elecciones legislativas y municipales de 1996.

Durante las elecciones de gobernador de 1981, 1987 y 1993, Acción Nacional mantenía una posición lejana del partido ganador, PRI, con porcentajes de 7.59, 11.08 y 17.75, respectivamente. Para la primera elección de gobernador posterior a la reforma electoral local, 1999, el crecimiento fue del doble del porcentaje y votos de 1993 (cuadro 2). En la elección de gobernador del 2005, si bien Acción Nacional retrocede en el porcentaje y en votos, logra reducir la distancia con el PRI, aunque el PRD también reduce distancia con el PAN.

El aumento en los porcentajes del PAN en el Estado, también se puede observar en el incremento de la competitividad del sistema electoral y de los partidos en competitividad, medido por las fórmulas de  $c$  y  $np$ . En el cuadro 3 se muestran los resultados de las fórmulas. La lectura en el caso de  $c$  es la siguiente: el resultado varía entre cero y uno, como máximo valor, en donde cero indica ausencia de competitividad, es decir, un sistema electoral en donde el partido ganador lo hace con un amplio margen de votos sobre el segundo partido, impidiendo la posibilidad de alternancia o co-gobierno; un valor cercano a uno señala un sistema de alta competitividad, en donde el ganador lo hace con un margen estrecho de votos, lo cual posibilita que en la oposición participe el gobierno y la alternancia.

En las elecciones de gobernador de 1981, 1987 y 1993, el valor de  $c$  señala la ausen-

cia de la competitividad, el PRI ganaba con porcentajes por arriba de 62%. Pero para las dos últimas elecciones el margen de victoria del PRI se reduce (cuadro 4) elevando la competitividad al 0.79 y 0.76, esto indica que el PRI pierde espacio electoral, pero más aun, señala que los partidos opositores crecen electoralmente y pueden disputar el poder al partido tradicionalmente ganador; y este es el caso del PRI y Acción Nacional, que han alternado el segundo lugar, pero ahora con menor distancia con respecto al primero.

En cuanto a la lectura de los resultados de  $np$  pueden tener un valor, desde uno a cualquier otro, aunque el máximo está en relación al número de partidos que participan en la elección y a la competitividad electoral ( $c$ ). De tal forma que si  $np$  tiene un valor alrededor de uno, señala que de todos los partidos que participan sólo uno es competitivo, los demás no tienen oportunidad de ganar; si el valor es alrededor de dos, se puede interpretar como un sistema bipartidista; un resultado alrededor de tres, implica un sistema de tres partidos competitivos con iguales condiciones de ganar; si bien el resultado depende del número de partidos que participan, en la competitividad electoral pocos son los casos en que se han encontrado valores mayores a tres, pues indicaría que cuatro o más partidos son competitivos, lo cual es poco probable, sobre todo en sistemas como el del Estado de México, ya que pudiendo existir más de cinco partidos, no todos tienen reales posibilidades de ganar.

*Cuadro 2*  
ELECCIONES DE GOBERNADOR 1981-2005, POR PARTIDO

Partido	1981	1987	1993	1999	2005
PAN	106 191	185 828	553 521	1 151 514	936 615
	7.59	11.08	17.75	35.46	25.56
PRI	1 149 709	1 199 830	1 953 337	1 377 228	1 801 530
	82.09	71.54	62.64	42.41	49.17
PPS	26 778	36 082	46 038		
	1.91	2.15	1.47		
PARM	26 436	11 652	32 179		
	1.88	0.70	1.03		
PDM	16 814	42 173	29 324		
	1.20	2.51	0.94		
PRDA	47 284	168 977	269 799	714 814	918 347
	3.37	10.07	8.65	22.01	25.07
PST	23 386	25 405	79 896		
	1.66	1.51	2.56		
PRT		d			
		d			
PSD					
PT			28 762	b	f
			0.92	b	f
PVEM			111 638	c	e
			3.58	c	e
C				b	g
				b	g
No. registrados	3 971	7 038	13 593	3 592	6 993
	0.28	0.42	0.43	0.11	0.19
V. válida	1 400 569	1 887 826	3 349 064	3 247 148	3 663 485
	100	100	100	100	100

a. PCM-PSUM-PCM

b. Forma alianza con el PRD

c. Forma alianza con el PAN

d. Candidato con el PSUM

e. Alianza por México (Enrique Peña)

f. Unidos para Ganar (Yeidckol Polevnsky Gurwitz)

g. Alianza con el PAN

FUENTE: elaboración propia con base en IEEM (2000 y 2005).

En el cuadro 3 se observa cómo se ha pasado de un sistema de un sólo partido a uno de dos partidos competitivos con posibilidades de ganar. En 1981 y 1987 sólo el PRI tenía las victorias seguras, que ganaba con por-

centajes de 82% y 71%; el PAN (cuadro 4) ocupaba el segundo lugar, muy lejos del ganador. En estas fechas Acción Nacional tenía por primera vez oficinas propias en la entidad y ganaba su primer diputado federal. Aunque el dato de 1993 es de 1.2, que sigue siendo un sistema de un sólo partido competitivo, el PRI ganaba con 62% de los votos y la distancia con el segundo, PAN (cuadro 4), es aún enorme, y es que el panismo venía de normalizar su vida interna y de aceptar las prerrogativas que la ley local otorga.

Cuadro 3

ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD  
ELECTORAL Y DE PARTIDOS EN  
ELECCIONES DE GOBERNADOR  
1981-2005

Año	<i>c</i>	<i>np</i>
1981	0.19	1.0
1987	0.29	1.0
1993	0.38	1.2
1999	0.79	2.3
2005	0.76	1.9

FUENTE: elaboración propia a partir del cuadro 2.

Para 1999 las cosas cambiaron y nuevamente la reforma electoral de 1996 funcionó como indicador para acrecentar la competitividad y proporcionar a los partidos los pasos hacia la profesionalización; el PAN gana 10 diputados e incrementa su financiamiento público en un monto importante (cuadro 5) y con ello el *np* pasa a su máximo nivel 2.3; el PRI gana con el menor porcentaje en su historia, 42%, el PAN y el PRD lo triplican (este último gracias a su triunfo en el DF en 1997).

Cuadro 4

MARGEN DE VICTORIA EN ELECCIONES DE  
GOBERNADOR 1981-2005

Elección	<i>mv</i> Elección Gobernador	
	Puntos %	1° - 2°
1981	74.50	PRI - PAN
1987	60.45	PRI - PAN
1993	44.89	PRI - PAN
1999	6.95	PRI - PAN
2005	23.61	PRI - PAN

FUENTE: elaboración propia a partir del cuadro 2.

El crecimiento electoral del PAN en el Estado tiene consecuencias directas en la vida interna del partido. Ganar más votos como resultado de una línea de reformas electorales, que vivió no sólo el Estado de México sino todo el país en 1996, y su propia lucha histórica ocasiona que el partido pase de los incentivos colectivos, destinados a formar la identificación con la ideología, a los incentivos selectivos, destinados a compensar las lealtades de militantes, simpatizantes o simplemente de quienes ayudaron a ganar más votos.

El incremento en los votos suma un mayor número de triunfos –aunque no es directo– pero, sobre todo, eleva la asignación del financiamiento, la capacidad de gestión, tiene más cargos de elección, que a su vez generan otros de designación, y esto además crea una alta burocracia que busca aprovechar este incremento electoral para garantizar un empleo y el crecimiento político profesional. Todo esto lleva al partido al cambio de su modelo racional al natural; ha pasado de un sistema de solidaridad, en donde “prevalece la coope-

ración para realizar un fin común a la competición para satisfacer intereses divergentes” (Panebianco, 1999: 55). Muestra de ello fue la selección del candidato a gobernador para el 2005, en donde los dos grupos que se disputaban la nominación y el partido tuvieron que llegar hasta instancias como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver el proceso interno, marcado por acusaciones e irregularidades.

La variable competitividad electoral usada por Mizrahi y Panebianco para identificar a un partido como *catch-all* o profesional-electoral, medida por las fórmulas de *c*, *np* y *mv*, están presentes en el sistema político del Estado de México y permite ver a Acción Nacional como un partido de este tipo. Ahora se verá la variable gobierno.

### CARGOS DE ELECCIÓN

Dentro de la teoría de los incentivos selectivos se encuentra los cargos de elección. El esquema del sistema electoral en la entidad bien se puede dividir en dos partes: antes de 1996 (1997 para elecciones federales en la entidad) y después de 1996, que es el parteaguas en la historia electoral del Estado, antes de esta fecha el PRI ganaba todos los diputados locales de mayoría relativa (cuadro 5) y la oposición sólo tenía acceso al congreso local vía diputados plurinominales, que aún uniendo fuerzas no lograban romper el binomio partido-gobierno. En el cuadro 5 se encuentran los diputados ganados por partidos y alianzas de 1984 al 2006, el aumento en el número de legis-

ladores, resultado del crecimiento de la población, se usa el índice de victoria (*iv*), que no es más que una proporción entre los diputados de mayoría ganados por partido divididos entre el total de diputados a elegir. De tal forma que un partido como el PRI, que ganaba 34 de los 34 cargos, su índice es de uno, lo cual de paso nos indica un sistema no competitivo con un partido hegemónico.

Así, hasta las elecciones de 1993 el PRI obtenía todas las victorias (*iv* uno) dejando al PAN y al PRD sin triunfos de mayoría, y sólo con el acceso a los plurinominales, a los cuales el PRI también tenía acceso. Pero en la elección de 1996 el panorama cambia, el PRD gana en cinco distritos (*iv*= 0.11) y el PAN en 10 de los 45 distritos (*iv*= 0.22), con lo que se rompe el control del partido hegemónico en el Congreso local, pero no su capacidad de gobernar. A partir de esa elección, el *iv* para el PRD se ha mantenido en aumento, en el caso del PAN ha oscilado en aumentos como el del 2000 con 21 victorias de los 45 distritos (*iv*= 0.47), el mayor número de distritos ganados; en retrocesos como el del 2003 en donde pierde 10 distritos de los 21 ganados en el 2000 y gana solo en 11 de los 45 distritos (*iv*= 0.24), y un retroceso más en el 2006 con sólo nueve de los 45 distritos (*iv*= 0.20), la peor ganancia de cargos en la historia del PAN en un escenario electoral de competitividad.

*Cuadro 5*  
DIPUTADOS GANADOS POR PARTIDO E ÍNDICE DE VICTORIA EN ELECCIONES  
LEGISLATIVAS 1984-2006

Elecciones	No. Distritos	PAN		PRI		PRDA		PVEM	
		<i>n. v.</i>	<i>i. v.</i>	<i>n. v.</i>	<i>i. v.</i>	<i>n. v.</i>	<i>i. v.</i>	<i>n. v.</i>	<i>i. v.</i>
1984	34	0	0.00	34	1.00	0	0.00	-	-
1987	34	0	0.00	34	1.00	0	0.00	-	-
1990	34	0	0.00	34	1.00	0	0.00	-	-
1993	40	0	0.00	40	1.00	0	0.00	0	0.00
1996	45	10	0.22	30	0.67	5	0.11	0	0.00
2000	45	21	0.47	18	0.40	6	0.13	0	0.00
2003	45	11	0.24	24	0.53	10	0.22	b	b
2006	45	9	0.20	19	0.42	17	0.38	d	d
Totales	c322	51	0.15	233	0.72	38	0.12	0	0

a. PCM, PSUM, PMS

b. Forma Alianza para Todos con el PRI

c. Total de elecciones en el periodo

d. Alianza parcial con PRI (Alianza por México)

FUENTE: de 1981 y 1987 corresponden al Diario de debates de la Cámara de Diputados local, 1999 al cd. Resultados estadísticos locales IEEM y 2005 a la *Memoria Estadística*, IEEM.

En el nivel federal Acción Nacional ha ganado distritos de mayoría desde mucho antes de 1996; en 1985 ganó uno de los 34, en 1988 tres, en 1991 y 1994 uno; para 1997 ganó cinco de los 36 distritos, en el 2000 ganó 21, y en el 2003 ganó 13 de los 36 distritos y 11 de los 40 en el 2006. La oscilación en el comportamiento electoral del PAN entre los resultados locales y los federales en la entidad tienen un comportamiento similar.

Si bien el PAN llegó a su máximo nivel de triunfos en el 2000 y ha descendido, lo importante es que con esos pocos o muchos cargos ha generado una burocracia partidista. El término de burocracia se aplica a los trabajadores cuyo sueldo depende de las finanzas públicas, y si los partidos dependen en una gran parte del financiamiento público, sus empleados bien pueden ser

considerados burócratas de la política. Panebianco identifica la burocracia de partido como “cuerpo de funcionarios dedicados al mantenimiento de la maquinaria –del partido– y con algunos elementos del tipo ideal weberiano” (Panebianco, 1999: 422). Además, el autor indica elementos claves, de la burocracia: componente administrativo, organización del tipo weberiano y predominio de funcionarios. Este cuerpo de funcionarios tienen varias ventajas, es un grupo compacto, tienen información y formación partidista, y dependencia de los dirigentes en su organización.

Pero en este caso, la burocracia partidista que se forma de la competitividad y el financiamiento no son sólo los empleados de oficina del partido, que también crecen por estos elementos, me refiero específicamente



a aquellos políticos que constantemente ocupan cargos a sueldo en la estructura del partido, o bien cargos de elección, también con sueldo de dinero público, y en algunos casos en la administración federal, el Distrito Federal o en el Estado de México.

Esta burocracia partidista se generó en el partido cuando cambió el ambiente electoral y el partido pudo ganar más cargos de elección, “en los años ochenta, Acción Nacional buscaba a los candidatos, les ofrecía las candidaturas, pues pocos eran los aventados<sup>3</sup> a ser postulados por un partido distinto al PRI, que era el partido absorbente, y aún así pocos las tomaban” (Pérez, 2005: 16). Pero ahora el escenario es distinto: el PRI ya no es el partido hegemónico, al menos no en el nivel nacional ni como antes de 1996, en el nivel local, ahora existen posibilidades de victoria para los partidos opositores al PRI, PAN y PRD. Tan es así que el

PAN en la entidad es receptor de oportunistas que ven mayores posibilidades de triunfo en Acción Nacional que en su partido de origen, Rubén Mendoza, en un buen ejemplo de esto, “abandonó el PRI –su partido de 1976 a 1995– donde llegó a ser secretario adjunto de la presidencia del CEN” (Cuellar, 2003: 155), y ahora encabeza uno de los dos grupos más importantes del PAN en el Estado: el grupo Tlalnepantla. Esta burocracia puede estar entre lo que Panebianco llama “la burocracia representativa” y “la burocracia ejecutiva”. La primera tiene como principal elemento la ratificación por las urnas, es decir existe un control electoral. La ejecutiva responde más a una figura administrativa (cuadro 6). Cabe señalar que el autor indica que la diferencia de los distintos tipos de burócratas de partido es muy sutil, “la línea –entre administrativo y político– se desplaza continuamente” (Panebianco, 1999: 426).

Cuadro 6  
BUROCRACIA DE PARTIDO

Representativa	Ejecutiva
Existencia de un control electoral. Responde a dos requisitos: funcionalidad y legitimación. “Típica de los partidos y sindicatos” (Panebianco, 1999: 425). Sometida a dos controles simultáneos: jerarquía y electoral, ya que esta burocracia es, además de política, administrativa, aunque no exagera en esta tarea, y responde periódicamente a la base. Su cometido principal es “legitimar su función” (Panebianco, 1999: 425). Está a la vista de sus superiores y a la relación que establece con la base, es decir, evita contradicciones entre la jerárquica y la burocracia de <i>staff</i> .	Competencia análoga al componente administrativo. Está controlada por la jerarquía, responde a la figura del administrador y se encarga del mantenimiento del aparato organizativo del partido. También toma parte en las disputas políticas sin entrar en conflicto con superiores. Su carrera no depende tanto de los líderes, mucho depende de sus habilidades o conocimiento.

FUENTE: elaboración propia a partir del autor.

Es cierto que el dirigente de cualquier partido político llega al cargo de un día para otro, para ello tiene que hacer una carrera que le permita ser el centro de una red de poder y representar la idea e ideología, la fuerza y la convicción del partido ante los militantes. Pero también es cierto que esta alta burocracia (representativa/ejecutiva) no permite el acceso de militantes jóvenes a los cargos en donde se toman las decisiones del partido, dada su larga trayectoria en los cargos con sueldo.

La alta burocracia partidista reclama espacios en la estructura del partido y en el reparto de los incentivos, lo que lo acerca a un partido del tipo “burocrático de masas” descrito por Michels, Duverger y Weber, en donde el papel central lo tiene la lucha político-administrativa de la burocracia. Aquí cabe recordar que Mizrahi indica que el PAN no está lejos del PRI, el partido burocrático de masas por excelencia, pero la existencia de toda la burocracia en un partido político es el punto central que hace la diferencia entre una institucionalidad fuerte y débil. Un partido con un elevado nivel de burocracia es un partido fuertemente institucionalizado, pues genera autonomía y cohesión, además “elimina o controla todas las influencias extraorganizativas sobre el comportamiento de sus miembros” (Panebianco, 1999: 418).

Una definición de la alta burocracia (representativa/ejecutiva) es la oligarquía descrita por Robert Michels y Maurice Duverger sobre la transformación en políticos a sueldo del financiamiento y la competitividad electoral; dejando en el pa-

sado la idea romántica de los políticos de los partidos que vivían para la política, para dar paso hoy día a los políticos de los partidos profesionales que viven de ella. Ambos autores justifican la existencia de las oligarquías por razones administrativas, ideológicas y de liderazgo, también existen las razones económicas de los dirigentes. La alta burocracia partidista existe por las mismas razones, pero también genera efectos negativos.

En los partidos políticos profesionales la alta burocracia ocupa de forma regular los cargos de elección y designación, son la oligarquía a sueldo del dinero público y entre sus principales características están: la tendencia a la “sustitución de los fines y a la fragmentación de los centros de poder autónomos” (Pasquino, 1996: 368). Buscan maximizar la llegada a los objetivos, tanto individuales como generales.

Es una forma de dominio sobre los demás cargos y el financiamiento, y que es usado como incentivo selectivo, la ideología es usada un tanto como el incentivo colectivo (en las bases). Buscan distinguirse del resto de los militantes, crean nuevas estructuras y necesidades administrativas para permanecer y crecer a partir de la superioridad técnica, informativa y el contacto con los altos dirigentes. Tiene una red de poder que le permite mantenerse en constante elección de los cargos y cercanía con la dirigencia del partido, cuando no es ella quien le da acceso a los cargos de designación.

Detentan el control administrativo y político del partido, además de estar sometidos

dos a las relaciones que establecen con la dirigencia, cuando no son ellos la dirigencia y al control de las urnas. Los principales detonadores en la formación de la alta burocracia partidista son el financiamiento y el aumento en la competitividad electoral y del partido, lo cual genera la posibilidad de ganar y obtener un cargo a sueldo por varios periodos, que además es usado como incentivo colectivo al interior de su red de poder.

Durante el estudio de la historia del PAN en el Estado de México, hay nombres y grupos de familias que se repiten de forma recurrente en dos ámbitos: en la lucha democrática y los cargos de elección. Durante los años ochenta predominaron Jesús, Raúl, Fernando y Héctor González Schmall, pero fueron abandonando paulatinamente el partido; a mediados de los noventa, con el inicio de la competitividad, predominan dos grupos: Patricia, José Luis, Ricardo, Alfredo y Porfirio Durán Reveles, junto con Rubén y Eduardo Mendoza Ayala. Estos dos grupos, junto con el del actual dirigente, Núñez Armas, forman los principales grupos internos, los más visibles como cabezas de equipo son el propio dirigente, Ulises Ramírez de Tlanepantla, el propio alcalde de Naucalpan, José Luis Durán, y se habla mucho del alcalde de Atizapán, Gonzalo Alarcón, y por los cargos que han ocupado y por su antigüedad está Francisco Garate (Delgado, 2007).

Para identificar a la alta burocracia panista del Estado de México, se realizó una lista de todos los políticos que han ocupado cargos con sueldo desde 1985-1990 como diputa-

dos locales y federales (por cualquiera de los principios); cargos municipales (presidente, regidor y secretarios); senadores (por cualquiera de los principios); cargos en el CDE; cargos en el CEN (presidente y secretario); cargos en la administración de Vicente Fox y, por último, cargos de consejeros nacionales (CN), electos, ex officio y vitalicios. Estos últimos cargos no cuentan con salario, pero sí con privilegios de información, acceso a la estructura de poder, acceso a los medios de comunicación y a los incentivos selectivos. El resultado final dio 140 políticos,<sup>4</sup> pero al identificar a los que han repetido en más de una ocasión un cargo, la lista se reduce a 50 políticos, que son considerados como la alta burocracia partidista.

Los 50 panistas han sido divididos por los años que suman en un puesto con sueldo (no se suman los años como CN) en los siguientes siete grupos (cuadro 5).

Astolfo Vicencio Tovar es el panista con 24 años de cargo con sueldo, además es CN vitalicio, pero él ingresó al partido desde 1958 y su carrera burocrática es resultado del número de años de militancia; en contraste, dos políticos con menos años de militancia, llevan 21 años con sueldo: José Luis Durán Reveles (ingresó al PAN en 1985), “miembro del equipo de Bravo Mena y socio de Diego Fernández de Cevallos” (Cuellar, 2003: 76), al cual hay que sumarle seis años como CN. El otro político es el actual dirigente, Juan Carlos Núñez Armas, miembro del equipo de Durán Reveles (Cuellar, 2003: 164), al cual también se le suman seis años como CN.

*Cuadro 5*  
PANISTAS DEL ESTADO DE MÉXICO QUE REPITEN CARGOS CON SUELDO  
1984-2006

Grupo I con 24 años: Vicencio Tovar Astolfo	Grupo VI con nueve años: Barrón Romero Rafael Fernández González Lucio De Guzmán Vilchis P. Domingo
Grupo II con 21 años: Durán Reveles José Luis Nuñez Armas Juan Carlos	Guzmán Palma David Ulises Gómez Morín Martínez del Río Manuel Fernández Rivera Régulo Pastor López Hernández Marco Antonio
Grupo III con 18 años: Garate Chapa Francisco	Maya Marín Angélica Montenegro Salma Noemí Mendoza Ayala Rubén Martínez Aldama Tereso Madrazo Limón Carlos Alexander Rábajo Rubén Maximiliano
Grupo VI con 15 años: Angulo Góngora Julián Corral Romero María del Carmen Fuentes Díaz Lionel Gutiérrez Gutiérrez Alejandro Ramírez Nuñez Ulises	Grupo VIII con seis años: Alarcón Becerra Gonzalo Juan Abad de Jesús Covarrubias Zavala Raúl Covarrubias Zavala Fernando Gragales Díaz Andrés Mauricio Guerrero González Víctor Gutiérrez Ríos Eldemira
Grupo V con 12 años: Aguilar Tinajero Noé Alcalde Virgen Moisés Bravo Mena Luis Felipe García Ramírez Abel Olvera Castillo Armando Paz Zarza Javier	Hernández Pastrana Agustín Durán Reveles Porfirio Miramontes Jiménez J. de Jesús Media Vega J. Antonio Olvera Nieto Ruth Parra Noriega Luis Gustavo Pliego Santana Gerardo Pérez Trejo Romero María Elena Pérez Cuevas Carlos Alberto Reyes García Mario Solano Zamora Arnaldo Alejandro Torres Delgado Agustín Santos Covarrubias Francisco Javier Urbina Bedolla Arón Zepeda Guadarrama Roberto

FUENTE: elaboración propia.

En el grupo de los 18 años se encuentra el anterior dirigente, Francisco Garate Chapa (ingresa al PAN en 1979), que proviene de Naucalpan, una de las dos zonas de dominio del partido, al cual se le suman tres años de CN. A este grupo se le denomina Naucalpan-Toluca, al que se suman los hermanos de José Luis Durán Reveles, Patricia, Ricardo, Alfredo y Porfirio. Además está Alejandro Gutiérrez (ingresó al PAN en 1990) con 15 años.

Otros políticos con 15 años que formalmente no forman parte del grupo Naucalpan-Toluca son: Leonel Fuentes Díaz (ingresa en 1990), de la región oriente, con seis años de CN; “Ma. del Carmen Corral Romero, identificada con el grupo de Bravo Mena” (Cuellar, 2003: 66) con tres años de CN; Julián Angulo Góngora, “amigo de Diego” (Cuellar, 2003: 28) con tres de CN y Ulises Ramírez Núñez (ingresó en 1999), y único panista del Estado de México que cuenta con un cargo en el CEN, con tres años como CN.

En el grupo de los 12 años de alta burocracia partidista destacan Abel García Ramírez (1985) que se “identifica con el grupo -de José Luis Durán Reveles” (Cuellar, 2003: 97-98), con seis años del CN y Amado Olvera Castillo (1982), único de los 49 panistas que ha sido tres veces diputado federal, de la zona de Naucalpan; Javier Paz Zarza de Cuautitlán; Noé Aguilar tinajero de la región Toluca y Luis Felipe Bravo Mena (1969), iniciador del grupo Naucalpan, que ahora encabeza José Luis Durán, con seis años como CN y único panista del Estado de México que ha alcanzado la dirigencia nacional del PAN (1999-2005).

La formación de la alta burocracia panista está relacionada a la región de dominio electoral del partido, Naucalpan-Toluca, y no es casualidad, “en sistemas políticos con intensa competencia de partidos y rivalidad electoral dura, la burocracia –partidista– todavía desempeña un papel dominante” (Camp, 1996: 183). La hegemonía y la competitividad electoral posibilita al partido el triunfo, y por ende a la formación de la alta burocracia. Es necesario e importante hacer una aclaración: si bien estos nombres son los que con mayor frecuencia aparecen en los cargos con sueldo, también aparecen sin sueldo y en la lucha por la democracia y la permanencia del PAN en la entidad. Además, la burocracia partidista fomenta el proceso de institucionalización del PAN en el Estado de México, “la regla es que un partido fuertemente institucionalizado posea una burocracia central desarrollada” (Panebianco, 1999: 123), y de aquí que “un partido fuertemente institucionalizado esté más burocratizado” (Panebianco, 1999: 123).

## FINANCIAMIENTO

Otra de las variables que promueve la profesionalización de un partido político es contar con recursos económicos para realizar sus actividades con suficiente holgura, que a su vez pueden ser usados como incentivos colectivos para la militancia, y electores y selectivos para la burocracia partidista. En una gran parte del mundo los partidos políticos son financiados con dinero público, esto con la finalidad de no permitir que busquen fuentes alternas y poco

legales de dinero. En el caso del financiamiento en el Estado de México en los partidos no siempre ha existido, y Acción Nacional decidió aceptarlo hasta principios de los noventa.

De acuerdo a la Ley Electoral del Estado de México, en el financiamiento de los partidos políticos prevalecerá el público sobre el privado. El crecimiento en el financiamiento público del PAN en la entidad tiene tres afluentes: primero, el mayor número de votos (recordemos que el monto de dinero público se asigna de dos formas: proporcionalmente a los votos obtenidos en elecciones legislativas, y la otra es un monto igual a todos los partidos); dos, por la reforma de 1996 que multiplicó los montos asignados con respecto a procesos anteriores; tercero, el aumento de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, las autoridades electorales utilizan el costo unitario por voto (CUV) para realizar los cálculos del total a distribuir a los partidos, es decir, toman como base el salario mínimo de la región y multiplican un porcentaje de éste por el número de electores en el padrón (cuando es año electoral éste se puede duplicar).

Para las elecciones legislativas y municipales de 1996 Acción Nacional recibió \$ 8 634 644.23 como total del financiamiento para el trienio 1996-1998; del cual 30% fue de forma igualitaria a todos los partidos (\$ 2 504 214.89) y el 70% proporcional a los resultados de 1993. De este total \$ 5 180 786.54 (el 60%) se ministraron para el año electoral de 1996 y para los años de 1997 y 1998 se asignaron \$ 1 726 928.84 (20%) para cada año (IEEM, 1996: 58-59).

Para los años no electorales en la entidad (1997 y 1998), el partido recibió un total de \$ 1 726 928.84 en cada año. En 1999, año en el que se eligió gobernador el PAN recibió un total de \$ 68 167 479.93” (IEEM, 1999: 121). A las actividades permanentes se agregó un rubro más denominado financiamiento público para la obtención del voto (FPV), la asignación para todos los partidos se determinó en 10% igualitario y 90% proporcional a los votos de 1996.

En el año 2000, en que sólo fueron votaciones legislativas y municipales, se modificaron los porcentajes correspondientes a financiamiento proporcional e igualitario, de tal forma:

Acción Nacional recibió un total de \$88 160 212.40 del cual 15% fue de forma igualitaria para todos los partidos (\$ 2 959 943.05) y 85% proporcional a los votos del PAN en las elecciones legislativas de 1996 (\$ 26 426 794.42) por ser año electoral, calculado con base en el cuv (\$ 58 773 474.93) y financiamiento (\$ 29 386 737.47) por actividades permanentes (FAP). Es de notar que el financiamiento es mayor por el aumento del padrón, el financiamiento por año electoral y que Acción Nacional duplica sus votos en 1999 (IEEM, 2000: 228).

En 2001, año no electoral, el partido obtuvo \$ 40 994 078.50” (*Gaceta*, 2001: 10-13). En el 2002 Acción Nacional sumó \$ 81 191 712.06, entre actividades permanentes y para la obtención del voto del mes de diciembre ya en el año electoral. “Los porcentajes de asignación fueron: 15% igualitario y 85% proporcional” (IEEM, 2003: 232).

En el 2003 ya en pleno año electoral, en que sólo se votó por legisladores y ayuntamientos, “el partido sumó la cantidad de \$ 99 246 234.10” (IEEM, 2003: 232), el financiamiento incluye ambos rubros.

#### Cuadro 6

#### FINANCIAMIENTOS PÚBLICOS DEL PAN EN EL ESTADO DE MÉXICO 1996-2005

Año	Financiamiento total del PAN	Total del financiamiento a los partidos	% PAN del total de los partidos	Tipo de año
1996	5 180 786.54	50 084 297.85	17.24	Electoral
1997	1 726 928.84			Ordinario
1998	1 726 928.84			Ordinario
1999	68 167 479.93	224 530 690.23	30.35	Electoral gobernador
2000	88 160 212.40	319 673 849.10	27.57	Electoral
2001	40 994 078.50	111 357 614.16	36.81	Ordinario
2002	81 191 712.06	220 554 116.50	36.81	Ordinario
2003	99 246 234.10	272 294 506.09	36.44	Electoral
2004	40 747 476.44	146 514 867.93	27.81	Ordinario
2005	134 158 533.45	476 085 329.80	28.17	Electoral gobernador
2006	134 531 681.20	319 528 698.80	42.10	Electoral
2007	45 194 138.91	184 963 418.93	24.43	Ordinario

FUENTE: elaboración propia a partir de las cifras publicadas por el IEEM en las memorias de los procesos electorales y en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México*.

En 2004, un año sin elecciones, “el partido alcanzó un financiamiento total de \$40 747 476.44” (*Gaceta*, 2004: 15-17). Para la elección de 2005 y 2006, y con base en los resultados de la elección legislativa de 2003, el PAN recibió una cantidad récord de \$134 158 533.45, del cual 15% (\$3 941 103.72) fue de forma igualitaria para todos los partidos, 85% (\$40 778 407.43) de forma proporcional a los votos obtenidos en el 2003, \$89 439 022.30 por FPV y \$44 719 511.15 por FAP. De igual forma, el financiamiento es mayor por el aumento del padrón, ya que “Acción Nacional reduce sus votos con respecto al 2003” (IEEM, 2005: 38-41).

Para las elecciones legislativas y municipales del 2006 el partido recibió una cantidad similar al 2005, “\$134 531 681.2” (*Gaceta*, 2006: 1), que incluye ambas actividades. En tanto para el 2007, año no electoral, se le asignó una cantidad de “\$45 194 138.91” (*Gaceta*, 2007: 24) en una proporción de 15% igualitario y 85% proporcional para ambos años.

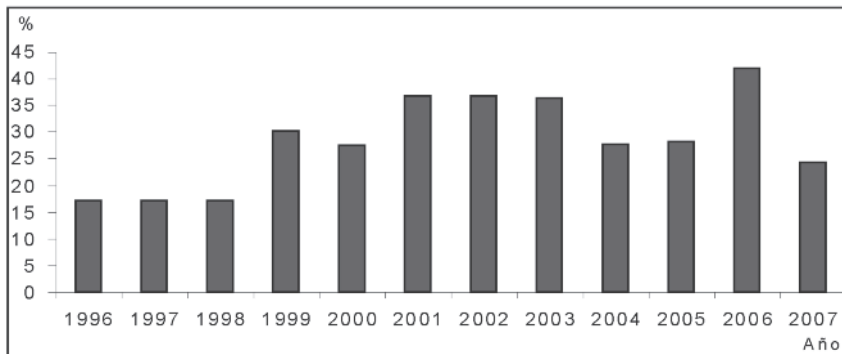
El gran incremento en el financiamiento público de Acción Nacional (gráfico 1), en el nivel estatal, es el resultado de la reforma electoral de 1996,



es decir, cambios en la agenda electoral y la consecuencia de mayor número de votos recibidos en elecciones que se transforman en más dinero. Pero también hay que tomar en cuenta que con más cargos de elección y de gobierno que gana el partido (aquí se suman los federales), representan un mayor aporte económico por parte de la burocracia partidista por dos vías: las aportaciones a las que están obligados todos los militantes y la aportación que hacen como parte de sus dietas todos los funcionarios que hayan obtenido el cargo por ser propuestos por el partido o designados por el mismo.

Gráfico 1

PORCENTAJE DE FINANCIAMIENTO DEL PAN EN ESTADO DE MÉXICO RESPECTO AL TOTAL POR AÑO (1996-2007)



FUENTE: elaboración propia a partir de las cifras del cuadro 6.

El nuevo esquema en las finanzas del partido tiene consecuencias positivas y negativas en términos del mantenimiento de la identidad del partido. Por un lado, la mayor cantidad de recursos le permite una mejor y mayor capacidad de gestión ante los ciudadanos, se suma el mayor número de municipios y distritos ganados. El mayor financiamiento también permite una mejor estructura de oficinas y financiamiento de comités municipales y regionales, así como la creación de comités en donde no existían. Ejemplo de esto es 1994, en donde el partido en el Estado experimentó un crecimiento inusitado “en la estructura del CDE con 19 secretarías, cinco subsecretarías, tres coordinaciones especiales y 11 regionales” (Delgado, 2005: 243); en 1997 Acción Nacional contaba en el Estado con 113 estructuras, 83 comités municipales, 19 delegaciones y 11 comisiones organizadoras y sólo en nueve municipios no contaba con ninguna representación; ahora en la entidad el PAN cuenta con 45 comités directivos municipales, 62 delegaciones y 17 comisiones organizadoras,<sup>5</sup> es decir,

cuenta con un mínimo de representación en todos los municipios del Estado de México. El partido ha pasado de un partido en gestación a un partido estructurado y profesionalizado.

El crecimiento electoral y de financiamiento del partido que le ha permitido llegar a la profesionalización, debe entenderse como “la consolidación de la organización, el paso de una fase de fluidez estructural inicial, cuando la neonata organización se halla aún en construcción, a una fase en que, al estabilizarse, desarrolla intereses estables, es la propia supervivencia y lealtades organizativas igualmente estables” (Panebianco, 1999: 56).

La mayor consecuencia positiva está en mejorar las estrategias de propaganda y *marketing* electoral durante las campañas, lo cual le ha permitido aumentar el número de cargos de elección, federales y locales, así como los de designación. No es casualidad que el partido aumenta el número de diputados, presidentes municipales y regidores a partir de que acepta el financiamiento público (cuadro 2, 3 y 4) y de la reforma electoral local de 1996, que mejora las condiciones del financiamiento para todos los partidos.

Dentro de las consecuencias negativas, la mayor disposición de dinero lleva al partido a contratar profesionistas, en distintas áreas, que no siempre comulgan con la ideología del partido. Antes de ser un partido con dinero “se recurría para realizar las tareas administrativas, ordinarias, las de siempre y durante las campañas, a los ciudadanos comunes, a las amas de casa, a los

profesionistas, a los obreros que nos regalaban su trabajo y tiempo y, lo hacían porque comulgaban con la idea del partido”. Ahora el partido comienza a ser visto como una fuente de empleo por los profesionistas no panistas y por la burocracia partidista. El mayor financiamiento no sólo atrae a los profesionistas en busca de empleo, también a políticos oportunistas que abandonan las filas de otros partidos y buscan las candidaturas y/o el empleo que les negaron o perdieron en sus partidos (particularmente del PRI), además de consolidar más a la burocracia partidista histórica. “Los políticos de más éxito son los que se encuentran en los canales de reclutamiento que llevan a la cúspide del sistema. En países con sistemas competitivos, esos canales tienden a ser canales electorales” (Camp, 1996: 48).

Además, el dinero es usado como un incentivo selectivo y colectivo; el primero se usa para mantener la lealtad –aunque existen lealtades no materiales– de la coalición dominante, y el segundo para mantener a los simpatizantes y electores, es decir, para el mantenimiento del elector alineado en sus zonas de influencia y mantener el realineamiento. Asimismo “la regularidad –del financiamiento– es indispensable para el mantenimiento de la estructura burocrática” (Panebianco, 1999: 125).

Esto resulta más grave cuando vemos el problema de la ideología, si al partido se acercan profesionistas no partidistas y oportunistas en la búsqueda del empleo o el cargo, la ideología del partido queda sólo en la elite del mismo, pues a la base llegan simpatizantes o sólo personas en la búsqueda del empleo, y la idea del partido se diluye con la llegada de

estos profesionistas y oportunistas, obligando al partido a una mayor búsqueda de votos para mantener los niveles de financiamiento y repartir los incentivos selectivos.

De tal forma que si a los profesionistas y oportunistas le sumamos la consolidación de la burocracia partidista, la base de jóvenes militantes entra en un proceso de reposo indefinido y envejecimiento temprano; cuando un militante joven logre brincar a profesionistas, oportunistas y burócratas del partido, llegará “cansado y ofuscado” (Silva-Herzog, 1999: 79). Se puede afirmar que un mayor financiamiento detona todos los cambios al interior del partido: cambios en su organización, mayores incentivos, consolidación de su burocracia, mayor capacidad de gestión, crea nuevas condiciones de organización en la competencia electoral. También “cuanto mayor es la institucionalización tanto más probable que la organización disponga de un sistema de ingresos” (Panebianco, 1999: 123). Pero en realidad, el tener mayor financiamiento, en el caso del Estado de México, fue resultado de una reforma en el ambiente electoral, que también es el resultado de las presiones de los propios partidos.

## CONCLUSIONES

El tránsito del partido profesional electoral o *catch-all* no es una cualidad exclusiva del PAN en el nivel nacional o en el Estado de México; por lo menos los tres principales partidos se encaminan a ese modelo, lo cual no significa un retroceso o una característica negativa, es el único camino que ahora

tienen los partidos y el único espacio por el que pueden caminar los partidos, es un cambio natural, ya que los partidos políticos, como el sistema electoral y político, en el entorno en el que se encuentran, no son estáticos, son dinámicos. Tanto en el Estado de México, como en el nivel nacional, los partidos políticos han presionado, desde cambios en su interior, para modificaciones en el entorno electoral y político y, a su vez, estos cambios presionan a más transformaciones en los partidos. Con esto se llega a un círculo de transformaciones que es característico de las democracias modernas.

De las variables que se usaron para determinar la profesionalización de Acción Nacional en el Estado de México, resultaría difícil indicar cuál es primero, aunque se señala a la competitividad electoral, resultado de las reformas de 1996 y de la historia del partido, todas se encuentran en un círculo de cambios y transformaciones. Los cambios en el ambiente político-electoral, es decir, mayor competitividad, permiten al partido obtener mayor número de cargos, con lo que aumenta su alta burocracia, que a su vez consienten una mayor capacidad de gestión ante la comunidad, así como a acceder a un monto mayor de financiamiento, que genera cambios en la estructura de organización interna, adaptación al ambiente electoral, lo que otorga más competitividad para presionar por más cambios en el ambiente político-electoral, y de esta manera ganar el poder o retenerlo, y con ello generar más cargos, y así sucesivamente.

Es importante señalar que la clarificación del PAN en el Estado de México como parti-

do *catch-all* o profesional-electoral no es una clasificación rígida e incompatible con elementos de otras clasificaciones. Por la parte de las variables de la alta burocracia partidista, Acción Nacional en el Estado se identifica más como un partido burocrático de masas, la misma clasificación en la que ha sido colocado el PRI, pero a esta situación no escapa el PRD, pues también tiene una burocracia partidista que reclama sus espacios e incentivos.

La propia historia del PAN en el Estado de México muestra un proceso de fundación muy largo, que sólo alcanza a consolidarse a mediados de la década de los noventa. Conflictos internos en los cuales la única fuerza mediadora era el CEN; escasez de redes sociales y cuadros políticos que provocaba que no cubrieran todas las candidaturas en lo local y federal; una dependencia y cercanía con el CEN y el CDE del Distrito Federal; inestabilidad y al mismo tiempo largas dirigencias estatales. Por muchos años éste fue el panorama organizativo del panismo mexiquense que –por supuesto– permitía que el PRI ganara todas elecciones locales y los relegara en el ámbito electoral de la entidad. En la entidad existió, por mucho tiempo, una incipiente formación de partido, la cual se acelera con la competitividad electoral surgida en 1996, por una reforma electoral local, que respondía a las presiones del propio sistema.

Si bien es cierto que las pugnas internas por el control del partido, como se vio a lo largo de la historia de Acción Nacional en la entidad, son naturales, no lo son para un partido en proceso de formación, son pro-

pias de los partidos profesionales electorales. Mientras el partido se encontraba en gestación, la lucha era por posicionamiento electoral y contra el sistema, no al interior del partido, pero una vez que comienza la hegemonía electoral en algunas zonas, se crean los grupos que buscan el control a través de la coalición dominante.

Mientras no se abría el sistema a la competitividad y no se aceptaba el financiamiento, los conflictos internos eran mesurados y contra el sistema; después de estos cambios y el acceso al poder comenzaron los conflictos, primera y segunda pugna, en los cuales se llegó a la expulsión y cancelación de derechos políticos de militantes. Además surgieron los escándalos por corrupción de funcionarios panistas. En este trabajo no se cuestionan los montos de financiamiento ni su uso, sino que es uno de los elementos que permiten a Acción Nacional, en el Estado, el paso a un partido profesional electoral, a mayor dinero mayores posibilidades de profesionalización en el terreno electoral. Además de que permite, en parte, el mantenimiento de la coalición dominante y de los simpatizantes y electores, a través de los incentivos individuales y colectivos.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Ingresó al PAN por recomendación de la propia Ruth Olvera en 1996, abandonando al PRI, su partido desde 1976, donde llegó a ser Secretario Adjunto de la Presidencia del CEN. En este punto, a los panistas se les olvidaron los candados impuestos años atrás en contra de los “resentidos de otros partidos”.

- <sup>2</sup> Por decreto del Gobernador del 24 de febrero de 1995, se empataron las elecciones federales con las locales de ayuntamientos y diputados.
- <sup>3</sup> En México, “aventado” es un modismo que se refiere a “atreverse a”.
- <sup>4</sup> Incluidos los 13 diputados que abandonaron o que fueron expulsados del partido en el 2000.
- <sup>5</sup> Información proporcionada por Guadalupe Jimena Torres Meléndez, Secretaria de Acción Juvenil del comité Directivo Municipal de Amecameca, Estado de México, 18 de enero del 2008.

## FUENTES

Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (2003), *Dinero y contienda político electoral*, México, FCE, ONU, IFE, TE, IDEA, IFES.

Cuellar, Mireya (2003), *Los panistas. Quiénes son, dónde están, qué representan*, México, ediciones La Jornada.

De Andrea, Sánchez Francisco José (2002), *Los partidos políticos*, México, UNAM/IIJ.

Delgado Guerrero, Jesús (2005), “Historia del PAN en el Estado de México”, [CD], Toluca, Estado de México.

*Gaceta de Gobierno* (2001), “Acuerdo no. 2”, en <http://www1.edomexico.gob.mx/LEGISTEL/GctFra.asp>, 15 de enero de 2008.

——— (2004), “Acuerdo no. 3”, en <http://www.ieem.org.mx/cg/2004/a003.html>, 15 de enero de 2008.

——— (2006), “Acuerdo no. 215”, en <http://www.ieem.org.mx/cg/2006/a215.html>, 15 de enero de 2008.

——— (2007), “Acuerdo no. 3”, en <http://www.ieem.org.mx/cg/2007/a003.html>, 15 de enero de 2008.

Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) (1997), *Memoria del proceso electoral*, Toluca.

——— (2000), *Memoria electoral 1999*, Toluca.

- (2002), *Memoria procesos electorales 2000*, Toluca.
- (2003), *Memoria del proceso electoral 2002-2003*, Toluca.
- (2005), *Memoria proceso electoral 2005, elección de gobernador*, Toluca.
- Macayo, David (2007), “Procesos electorales en el Estado de México”, en *Revista Espacios Públicos*, año 10, núm. 20, Toluca, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Mizrahi, Yemile (2003), *From Martyrdom to Power. The Partido Acción Nacional in México*, Indiana, USA, University of Notre Dame.
- Müller, Wolfgang C. y Kaare Strom (1999), *Policy, Office, or votes?*, Cambridge, UK, Cambridge University.
- PAN-CDE, Estado de México (2007), en *Panorama*, núm. 13, Estado de México.
- Panbianco, Ángelo (1999), *Modelos de partidos*, España, Alianza Universidad.
- Pasquino, Gianfranco, et al. (1996), *Manual de ciencia política*, Barcelona, Alianza Universidad.
- Pérez Ortega, Néstor (2000), “De las ofertas a los remates. Candidaturas en los partidos políticos” en *Enfoque*, suplemento dominical de *Reforma*, México.
- Camp, Roderic Ai (1996), *Reclutamiento político en México*, México, Siglo XXI.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús (1997), *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta/Joaquín Mortiz.

## ENTREVISTAS

- Carlos Alberto Pérez Cuevas (2007), *diputado local por el PAN*, Toreo de Cuatro Caminos, México, entrevista realizada por David Macayo Padilla.
- Jesús Delgado Guerrero (2007), *historiador del Partido Acción Nacional en el Estado de México*, Comité Directivo Estatal, México, entrevista realizada por David Macayo Padilla.