



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

[director@revistabuengobierno.org](mailto:director@revistabuengobierno.org)

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Villarreal Martínez, Juan Carlos

Especialización burocrática de la élite política del Estado de México

Buen Gobierno, núm. 17, julio-diciembre, 2014, pp. 60-85

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660538005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

[redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



# Especialización burocrática de la élite política del Estado de México

*Por Juan Carlos Villarreal Martínez*

## RESUMEN

En la élite política priista del estado de México se pueden identificar al menos dos especializaciones de tareas a su interior: la especialización burocrática y la electoral. La especialización burocrática contempla aquellos actores políticos que integran el gabinete del gobernador, esencialmente sus Secretarios de Estado. En este artículo se analiza la integración, ingreso, mantenimiento, circulación y egreso de la especialización burocrática de la élite, para lo cual se analiza el periodo que transcurre desde el último año de gobierno de Peña Nieto al primer año y medio de gobierno de Eruviel Ávila, de 2011 a inicios de 2013. Los principales hallazgos indican algunos patrones y características que se mantienen en los gabinetes revisados, principalmente en lo que se refiere al origen, formación y relaciones de los Secretarios de Estado, así como al ingreso, permanencia y circulación de la especialización burocrática de la élite. Palabras Clave: Élite, Burocracia, Estado de México, Enrique Peña Nieto, Eruviel Ávila, Gabinete

*Abstract: In the PRI political elite of the State of Mexico we can identify, at least, two task specializations within: the bureaucratic and electoral specialization. The bureaucratic specialization includes those political actors who comprise the governor's cabinet, essentially its Secretaries of State. This article analyzes integration, income, maintenance, circulation and egress from the bureaucratic specialization of the elite, for which we analyze the period between the last year of Peña Nieto's government and the first year and a half of Eruviel Ávila's government, from 2011 to early 2013. The main findings indicate some patterns and characteristics that are kept in reviewed cabinets, particularly as regards the origin, formation and relations of the Secretaries of State as well as the entry, stay and circulation of the bureaucratic specialization of the elite.*

*Keywords: Elite, Bureaucracy, State of Mexico, Enrique Peña Nieto, Eruviel Ávila, Cabinet*

## INTRODUCCIÓN

Los integrantes de la élite priista en la entidad han mantenido ciertas pautas de comportamiento que les han permitido seguir detentando el poder en el contexto de la apertura democrática del sistema político del Estado de México. Esta permanencia se explica por la cohesión de ese grupo gobernante que para mejorar su desempeño ha concentrado a sus miembros en, al menos, dos esferas de especialización que determinan los espacios de acción de los integrantes de esa élite, nos referimos a una especialización de tipo electoral<sup>1</sup>, y a otra especialización de tipo burocrática.

**E**l objetivo de este trabajo es identificar y definir las características básicas de los integrantes de la élite política que se desempeñan en la especialización burocrática. Nuestra hipótesis es que la especialización burocrática de la élite política de la entidad es altamente estructurada y cohesionada alrededor del gobierno y el aparato burocrático. Los mecanismos de ingreso, circulación y permanencia de sus integrantes, así como sus pautas de comportamiento se ajustan a una misma dinámica, lo que brinda continuidad, estabilidad y una gran cohesión a los miembros de este grupo y en general a la élite política del Estado de México.

En este trabajo consideramos que esta especialización burocrática se conforma por aquellos actores políticos ubicados en los cargos político-burocráticos en el que se toman las decisiones más importantes sobre los rubros que atiende el gobierno, y además tiene un vínculo directo con la élite del poder priista en la entidad. Esta especialización se refiere a la gestación de ciertos actores políticos formados en las actividades que requiere la burocracia para los fines de la élite, de esta forma, genera un código específico para que los actores políticos ingresen, permanezcan o salgan de esta “élite burocrática” sin alterar en gran medida los modos en que la élite opera.

El texto estará ordenado de la siguiente manera, en primer lugar se expondrán las características de la teoría de las élites, para identificar los aspectos que nos permitirán identificar las caracte-

rísticas de la élite del estado de México particularmente las características de los miembros que se han especializado en el ámbito burocrático. Una vez identificadas las categorías que serán empleadas para el análisis, en la segunda parte, se incluye el análisis empírico del periodo 2011-2013. Esto es el gabinete del último año de la gestión del ex gobernador Enrique Peña Nieto y el gabinete del primer año y medio de la administración del gobernador Eruviel Ávila Villegas.

## 1. DEFINICIONES TEÓRICAS

Para Vilfredo Pareto (1980: 70), la élite se justifica en su propia naturaleza de excepción, pues sus integrantes surgen al ser los mejores, los más aptos, los más calificados, por ello distinguía entre la élite de gobierno y la de no gobierno. En la élite de gobierno debe considerarse a “aquellos que tienen el cartel de cargos políticos no demasiado bajos... con las debidas excepciones de quien ha logrado entre estos sin tener las cualidades correspondientes”.

Pareto (1980) identificó el mecanismo que hace que las élites mantengan su vigencia a lo largo del tiempo, al que denominó *circulación de las élites*, y al que consideró como la condición necesaria para el equilibrio social, ya que contemplaba la inclusión de una cantidad suficiente de individuos talentosos y ambiciosos de la clase gobernada, para que la movilidad social atempere las demandas de las masas y la clase selecta de gobierno se mantenga fuerte, estable en el poder y lejos de cualquier posibilidad de debilitamiento y decadencia.

Para comprender la estructura y reproducción de este grupo de la élite especializado en las tareas burocráticas resulta fundamental lo planteado por Gaetano Mosca (1992) para quien la “clase gobernante” (como se refiere él a la élite) se distingue de los gobernados por su *compleja organización* y por poseer cualidades que le brindan una superioridad material y/o intelectual, y hasta moral, sobre la masa; o bien porque son los herederos de quienes en su momento poseyeron estas cualidades. Mosca afirmó que una clase política decae o entra en decadencia si está por completo cerrada a elementos que proceden de la clase dominada, este elemento coincide con la referida circulación de las élites de Pareto.

Para los fines de este trabajo también resulta fundamental lo establecido por Mills (1989) quien puso énfasis en que la élite guarda una personalidad colectiva y esquemas compartidos, gracias a una socialización cuidadosamente conducida a través de las escuelas, las universidades y asociaciones de amistad (Rionda, 1996; 10). Para explicar la importancia de las élites Wright Mills (1989) puso un especial énfasis en los ámbitos de socialización de la élite y sus integrantes, ya que en ellos se construyen las pautas de comportamiento y los códigos de apoyo y respaldo que hacen de la élite una agrupación cohesionada y fuertemente vinculada. Estos aspectos resultan especialmente importantes para explicar las dinámicas de la élite burocrática del Estado de México por esto retomamos la categoría de *ámbitos de socialización*, particularmente tres aspectos: *lugar de origen, familia y la formación universitaria*, lo que fundamenta la importancia del *factor relacional* en la élite.

La *organización y especialización* al interior del Estado ha sido analizada por otros autores clásicos, Robert Michels (1996) y Max Weber (1979). La aportación de Michels (1996) que retomamos en este trabajo es la noción de *burocracia y la centralidad de la organización*. Según Michels,

“quien dice organización dice oligarquía” (Michels, 1996; 13), y precisamente en esa dirección enunció la *Ley de Hierro de la Oligarquía*, que se refiere a la permanente existencia de un grupo reducido de líderes, responsables de la dirección política, o bien, del dominio de los dirigentes de una organización sobre el total de los miembros de la misma.

Max Weber (2008) por su parte afirmó que la mejor forma de organización del Estado es la *burocracia*, entendida como una forma de organización política y de gobierno, “la burocracia constituye el tipo técnicamente más puro de la dominación legal” (Weber, 2008; 708). La burocracia, como era entendida por este autor, como un sistema especializado por medio del cual la administración del gobierno se allegaba de las mejores prácticas organizadas para ejecutar las acciones del gobierno.

Para el análisis también retomamos el modelo empírico elaborado por Roderic Ai Camp (2008) para quien los ámbitos de socialización son los lugares y elementos alrededor de los cuales los actores políticos construyen su interés por la política, inician su ascenso a la élite, e interiorizan las pautas de comportamiento y códigos de interacción de los actores con respecto a lo político. Roderic Ai Camp (2008) en su estudio sobre la formación y reclutamiento de las élites políticas en México, identificó al menos tres ámbitos, o fuentes de socialización básicos para los integrantes de la élite: la familia, la carrera y la educación. En cuanto a los ámbitos de socialización este autor establece que: “La primera de estas influencias es el lugar de residencia, que comúnmente refuerza los valores familiares. El lugar de nacimiento y de residencia infantil matizan las experiencias culturales” (Ai Camp, 2008: 136), y “La segunda fuente más importante de transmisión de valores entre la élite del poder en México, de acuerdo con su propio testimonio – publicado o no publicado – son las instituciones de educación superior” (Ai Camp, 2008: 133).

Si se parte de estos elementos para analizar las características de los miembros de la élite política especializados en las tareas burocráticas del Estado de México seleccionamos las siguientes categorías de análisis: 1) *Ámbitos de socialización*, que contempla el lugar de origen, la familia y lugar de estudios y que aglutinan los rasgos de riqueza, herencia familiar, personalidad colectiva, entre otros; 2) *Especialización y conocimientos técnicos*, la cual contempla la formación y especialización académica por una parte, y la experiencia profesional y laboral que han acumulado a lo largo de su carrera<sub>2</sub>; y 3) *Factor relacional*, en esta categoría se incluyen los elementos relacionales de los integrantes de la élite, pero esencialmente la relación directa que guardan con los gobernadores, este criterio es indispensable para comprender el fenómeno elitista.

Con estas categorías de análisis se pone énfasis en las condiciones iniciales que determinan el ingreso a la elite, concretamente al grupo especializado en las tareas burocráticas. Buscamos identificar los prerrequisitos informales necesarios, así como las características colaterales que facilitarán su acceso a la élite, también se busca establecer relaciones y nexos entre los actores a lo largo de su trayectoria política; con ello buscamos ofrecer una radiografía general de la dinámica de la élite en su especialización burocrática.

Realizaremos la revisión del gabinete legal de los gobernadores Enrique Peña Nieto y Eruviel Ávila Villegas del Estado de México<sub>3</sub>. Para la delimitación del análisis se observó únicamente el periodo de 2011 a inicios de 2013, es decir, el último año del gobernador Enrique Peña Nieto y el primer año y medio del gobernador Eruviel Ávila Villegas, lo que nos permite observar el momen-

to determinante del cambio de administraciones entre el gobernador que culmina su periodo y el gobernador electo que instaurará su gobierno.

## 2. LA ESPECIALIZACIÓN BUROCRÁTICA DE LA ÉLITE POLÍTICA EN EL GOBIERNO DE EPN

La configuración del gabinete de Peña Nieto fue evolucionando a lo largo de su periodo en la gubernatura de la entidad (2005-2011). Los cambios en las secretarías sucedidos en su administración se debieron a reacomodos internos de la administración, renunciaciones personales, postulaciones como candidatos, o por trabajar en algún proceso electoral<sup>4</sup>. La plantilla del gabinete con el que concluyó su administración, estuvo compuesta por 16 Secretarías de Estado (que establecía hasta entonces la LOPEM), además de la Secretaría Técnica del Gabinete y la Procuraduría General de Justicia, con lo cual se asciende a 18 dependencias para el análisis; el gabinete con que concluyó la administración de Peña Nieto en la entidad se enlista a continuación.

**Tabla 1. Gabinete de Enrique Peña Nieto en el año 2011.**

Nombre	Cargo	Periodo
Alberto Curi Naime	Secretaría de Educación	2009-2011
Luis Enrique Miranda Nava	Secretaría General de Gobierno	2009-2011
Óscar Gustavo Cárdenas Monroy	Secretaría de Medio Ambiente	2009-2011
Alejandro Ozuna Rivero	Secretaría de Desarrollo Social	2010-2011
Fernando Maldonado Hernández	Secretaría de Trabajo	2009-2011
Martha Hilda González Calderón	Secretaría de Turismo	2010-2011
Marco Antonio Abaid Kado	Secretaría de Desarrollo Metropolitano	2011
Arturo Osornio Sánchez	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	2005-2011
Carolina Monroy del Mazo	Secretaría de Desarrollo Económico	2009-2011
David Korenfeld Federman	Secretaría de Agua y Obra Pública	2005-2011
Gerardo Ruiz Esparza	Secretaría de Comunicaciones	2005-2011
Luis Felipe Puente Espinosa	Secretaría de Transporte	2009-2011
Marcela Velasco González	Secretaría de Desarrollo Urbano	2005-2011
Roberto Padilla Domínguez	Secretaría Técnica del Gabinete	2007-2011
Alfredo Castillo Cervantes	Procuraduría General de Justicia	2010-2011
Gabriel Jaime O'Shea Cuevas	Secretaría de Salud	2009-2011
Raúl Murrieta Cummings	Secretaría de Finanzas	2009-2011
Alejandro German Hinojosa Velasco	Secretaría de la Contraloría	2011-2011

**Fuente: Sexto Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto**

## 2.1 ÁMBITOS DE SOCIALIZACIÓN

De acuerdo con Ai Camp (2008) un aspecto central en la conformación de las élites políticas son los ámbitos de socialización, que se definen a partir de tres factores: lugar de residencia, relaciones familiares y lugar de estudios. En cuanto al *lugar de origen* de los actores políticos, nos referimos a la región en la que nacieron y desarrollaron sus primeros años de vida o infancia los miembros de la élite. De la revisión de los datos biográficos de los miembros del gabinete se observó que siete secretarios (38.8%) son originarios del Valle de Toluca (Toluca y Metepec), otros tres (16.6%) son de municipios tradicionalmente priistas del norte de la entidad circundantes a Atlacomulco (Atlacomulco, Aculco, Jocotitlán), seis más (33.3%) provienen de la Ciudad de México, y los dos restantes provienen de Atizapán de Zaragoza uno y otro de Jalisco. De acuerdo con lo anterior, los lugares de origen de los secretarios muestran tres nodos centrales: Toluca, Atlacomulco, lugar de origen del gobernador Enrique Peña, y la Ciudad de México.

Para enfatizar la importancia de la ascendencia familiar para los miembros del gabinete de Enrique Peña Nieto tomaremos como ejemplo a Alberto Curi Naime cuyo origen familiar se ubica en las migraciones libanesas a la ciudad de Toluca al principio del siglo XX, estas familias se dedicaron primordialmente al comercio y algunas de ellas alcanzaron un importante posicionamiento económico en la ciudad<sup>5</sup>. Las familias libanesas Libien, Naime, Nemer, Chuayffet, Abud, Curi, Miled, Abaid, Chemor, son familias con arraigo en la ciudad que a la par de mantener importantes negocios en la misma, varias han incursionado en la administración pública y son fuertemente identificadas con el priismo de la entidad<sup>6y7</sup>.

El caso familiar de Luis Enrique Miranda Nava es distinto, su familia siempre ha estado vinculada a la administración pública del estado, su padre, Luis Miranda Cardoso, ha sido Magistrado y ex presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, y fue allegado al liderazgo de Arturo Montiel<sup>8</sup>.

Con los ejemplos de Curi Naime y Miranda Nava podemos distinguir algunos rasgos fundamentales de la socialización política en la ciudad de Toluca<sup>9</sup>, 1) los actores políticos provienen de familias que han estado en estrecho vínculo con el poder y en cargos de la administración pública; 2) sus familias son militantes del Partido Revolucionario Institucional PRI, por lo que se podría decir que los actores nacieron siendo priistas y con una predisposición familiar a ser parte de la élite política; y 3) la condición económica de los actores fue un factor que favoreció su incursión en la política pues se ubican en los estratos económicos altos.

De la región que orbita alrededor de Atlacomulco, eran tres secretarios Óscar Gustavo Cárdenas Monroy, Arturo Osornio Sánchez y Carolina Monroy del Mazo; ella es un típico ejemplo de los miembros de la élite en el poder. Originaria del Municipio de Atlacomulco, pertenece a una de las familias más influyentes de la región<sup>10</sup>. La tradición política de Carolina Monroy del Mazo<sup>11</sup>, se extiende a los orígenes mismos del denominado Grupo Atlacomulco<sup>12</sup>.

Los actores políticos que nacieron en la Ciudad de México y que se integraron a la élite burocrática fueron seis: Alfredo Castillo, Fernando Maldonado, Raúl Murrieta Cummings, David Korenfeld Federman, Gerardo Ruiz Esparza y Marcela Velasco González, su historial familiar es sus-



tancialmente distinto de aquellos actores cuyos orígenes familiares giran en torno a Toluca y Atlacomulco. Tomamos a Gerardo Ruiz Esparza para ilustrarlo.

Gerardo Ruiz Esparza es originario de la Ciudad de México, su llegada a la política de la entidad no se debió a esa relación. Estudió Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y cuenta con una maestría en Administración Pública por la Universidad de Michigan; ya en la década de los 70's tuvo sus primeros encargos en la administración pública federal en el Banco de México (BM) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Fue invitado en 1981 por el nuevo gobernador de la entidad, Alfredo del Mazo González, a incorporarse a su equipo de trabajo como Secretario General de Gobierno, ambos se conocieron por su colaboración en la SHCP. Ruiz Esparza representa el tipo de perfil de los funcionarios que arribaron con Del Mazo a la gubernatura, lo que se consideró como el arribo de la *tecnocracia* a la entidad (Arellano, 2003). Se desempeñó como Secretario de Comunicaciones en el estado, y luego Secretario de Comunicaciones y Transportes en la federación, ambos cargos los ha ocupado en las administraciones de Enrique Peña Nieto<sup>13</sup>.

El tercer elemento del ámbito de socialización se refiere al lugar en el que los miembros de la élite realizaron sus estudios. Las universidades son, luego de la familia, el ámbito de socialización política más importante, es allí donde se funden algunos de los lazos y vínculos políticos más fuertes para las carreras de los actores políticos<sup>14</sup>.

Sobre los lugares de estudios profesionales de los integrantes del gabinete de Enrique Peña, de los dieciocho secretarios que colaboraron con Enrique Peña, once realizaron sus estudios profesionales en la capital del Estado de México, seis en el Distrito Federal y uno en Jalisco. De aquellos que estudiaron en Toluca, nueve lo hicieron en la universidad estatal, la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)<sup>15</sup>, los dos restantes en otras instituciones. De quienes estudiaron en la Ciudad de México, cinco estudiaron en las instituciones privadas: Universidad Anáhuac, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Escuela Bancaria y Comercial (EBC), y sólo uno en la pública Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Al realizar un cruce entre el *lugar de origen* y el *lugar de estudios* encontramos que aquellos originarios de la ciudad de Toluca y Atlacomulco, estudiaron en la capital del estado, además de otro proveniente del Distrito Federal; mientras que los oriundos de la ciudad de México y de Atizapán de Zaragoza, estudiaron en la capital del país.

Los lugares de estudios más importantes para la élite mexiquense con especialización burocrática son Toluca y la Ciudad de México. En Toluca, destaca la influencia de la UAEM, 50% de los Secretarios de Estado cuenta con su título profesional avalado por la máxima casa de estudios de la entidad. Por su parte, aquellos que estudiaron en el Distrito Federal, lo hicieron en su mayoría en instituciones privadas, reconocidas principalmente por la importancia que dan a la enseñanza de disciplinas económicas con un perfil claramente definido.

Para ilustrar la importancia del lugar en el que se cursan los estudios como un espacio de socialización relevante tenemos el caso de Raúl Murrieta Cummings quien no cuenta con antecedentes familiares dedicados a la política; su relación con el Gobierno del Estado de México deriva de que estudió la Licenciatura en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), donde también estudió la Maestría en Administración. Ahí conoció y se vinculó con varios actores que se posicionarían posteriormente en distintos cargos de la administración pública, de manera

primordial, Luis Videgaray Caso (Secretario de Hacienda y Crédito Público), quien en su paso por la administración del Estado de México le invitó a colaborar con él en la Secretaría de Finanzas de la entidad<sup>16</sup>. En el caso de Raúl Murrieta, el factor relacional primordial para su asentamiento en el Estado de México, no fue la familia, sino las relaciones de amistad y la formación universitaria, los estudios que realizó en el ITAM.

## 2.2 ESPECIALIZACIÓN Y CONOCIMIENTOS TÉCNICOS DE LA ÉLITE

Respecto de la *profesionalización y conocimientos técnicos de la élite*, como un factor que explica la pertenencia a la élite política en la especialización burocrática se encontró que cerca de la mitad de los secretarios de Enrique Peña, ocho de dieciocho contaba con estudios de posgrado, esto es un 44.4%, estos estudios los realizaron esencialmente en áreas sociales y administrativas. Seis estudiaron maestrías en Administración (tres estaban dirigidas particularmente a la administración pública y las otras tres a la administración en general); uno en Sociología Política, y el otro hizo posgrados en especialidades médicas. De los ocho con posgrados, cinco Secretarios realizaron estudios en instituciones privadas (David Korenfeld y Raúl Murrieta, que estudiaron la licenciatura en la Universidad Anáhuac y el ITAM, regresaron a ellas para cursar su posgrado), otros dos estudiaron posgrados en el extranjero (Martha Hilda González Calderón en Francia y Ruiz Esparza en Estados Unidos), y el restante estudió en una institución médica pública (el Secretario de Salud Gabriel Jaime O'Shea Cuevas).

Con relación a los cargos que han detentado, cabe destacar que todos los secretarios (18) habían tenido, previamente, responsabilidades en la administración pública estatal, en diferentes niveles de responsabilidad: Secretarías, Subsecretarías, Subprocuradurías, Coordinaciones, Direcciones y Jefaturas. Estos hallazgos nos muestran que, cada vez más, la especialización burocrática se nutre con personas especializadas en los campos administrativos y cumplen los requisitos académicos para desempeñar su encargo; por otro lado se comprobó que ningún Secretario “saltó” de la empresa privada a la élite burocrática, por el contrario todos se habían desempeñado en distintos cargos de la burocracia mexiquense.

Como ejemplo de esta trayectoria se puede mencionar a Raúl Murrieta Cummings quien formó parte del gabinete de Peña Nieto, hizo sus estudios de grado y posgrado en el ITAM, institución donde construyó los vínculos que conducirían su actividad profesional al Estado de México, se relacionó principalmente con Luis Videgaray Caso. El desempeño de Raúl Murrieta como secretario le sirvió para ser reconocido en dos ocasiones, por su labor al frente de los recursos financieros del gobierno del Estado de México<sup>17</sup>. Por ese lado, quedó de manifiesto la importancia que se le ha dado a la especialización y profesionalización de los dirigentes de las áreas financieras de la entidad, particularmente en la Secretaría de Finanzas.

En el análisis de la profesionalización de los actores políticos no se puede dejar de tomar en cuenta otro de los rasgos distintivos de la profesionalización de los políticos, nos referimos a su participación en elecciones para acceder a cargos públicos. Para el caso de los secretarios de Peña

Nieto, encontramos que nueve de ellos (el 50%), fueron sometidos al escrutinio público a través de las urnas, la mitad de los integrantes de gabinete fueron candidatos para presidentes municipales: Alberto Curi, Alejandro Ozuna, Luis Miranda Nava, Martha Hilda González, Óscar G. Cárdenas Monroy, Arturo Osornio, Carolina Monroy del Mazo, David Korenfeld Federman y Luis Felipe Puente Espinosa, seis ganaron el cargo por el que compitieron y tres perdieron la elección<sup>18</sup>.

El tránsito del grupo especializado en tareas burocráticas y el grupo especializado en funciones electorales es muy fluido pues de estos cinco han competido por cargos en la legislatura local y/o federal<sup>19</sup>. El movimiento entre una especialización y otra habla claramente de una élite política cohesionada cuyos integrantes se adaptan a las necesidades del grupo. Estos movimientos también permiten identificar a los miembros con mayor influencia dentro de la élite, ya que pese a los fracasos electorales siguen siendo miembros de la élite y se les incorpora en el aparato burocrático, por ejemplo, Alberto Curi, Luis Miranda y Carolina Monroy del Mazo.

Lo anterior puede ser entendido como el reconocimiento a la experiencia adquirida en la administración estatal, como el impulso a la profesionalización de algunos de los miembros de la élite en tareas de la administración pública; pero también puede ser analizado como la persistencia de la discrecionalidad en la designación de Secretarios, pues si bien la mitad de ellos cuenta con cierta especialización, el ingreso y ascenso al interior de la burocracia no se explica exclusivamente por los méritos académicos y profesionales, se explican esencialmente por el origen, las relaciones personales y familiares de quienes ingresan a la élite, es decir se explican por el conjunto de los ámbitos de socialización.

### **2.3 EL FACTOR RELACIONAL DE LA ESPECIALIZACIÓN BUROCRÁTICA DE LA ÉLITE**

Por factor relacional entendemos las relaciones que tienen los miembros del gabinete con los actores políticos de la élite, sin embargo en este apartado de revisará esencialmente su relación con los gobernadores anteriores. Estudiamos cuántos miembros del gabinete de Enrique Peña Nieto fueron integrantes de los gabinetes de los gobernadores previos<sup>20</sup>. Encontramos que, en el periodo de análisis, seis miembros del gabinete de Peña Nieto habían colaborado como Secretarios con otros gobernadores: Alejandro Ozuna Rivero, Fernando Maldonado Hernández, Luis Enrique Miranda Nava, Martha Hilda González Calderón, Óscar Gustavo Cárdenas Monroy y Alberto Curi Naime, esto es el 33.3% del gabinete. Los seis colaboraron con Arturo Montiel. Destaca el caso de Curi Naime pues colaboró con los tres gobernadores previos: Arturo Montiel, Cesar Camacho y Emilio Chuayffet.

**Por factor relacional entendemos las relaciones que tienen los miembros del gabinete con los actores políticos de la élite**

**Tabla 2. Secretarios de EPN en otras administraciones**

No.	Nombre	Cargo	Periodo	Administración
1	Alberto Curi Naime	Secretaría de Administración	1993-1997	Emilio Chuayffet Chemor
		Secretaría de Administración	1993-1997	Cesar Camacho Quiroz
		Secretaría de Educación Cultura y Bienestar Social	2001-2003	Arturo Montiel Rojas
		Secretaría de Educación	2009-2011	Enrique Peña Nieto
2	Luis Enrique Miranda Nava	Secretaría de Finanzas, Planeación y Admón.	2003-2005	Arturo Montiel Rojas
		Secretaría de Administración	2003	Arturo Montiel Rojas
		Secretaría General de Gobierno	2009-2011	Enrique Peña Nieto
3	Óscar Gustavo Cárdenas Monroy	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1999-2000	Arturo Montiel Rojas
		Secretaría de Desarrollo Metropolitano	2001-2002	Arturo Montiel Rojas
		Secretaría de Medio Ambiente	2009-2011	Enrique Peña Nieto
4	Alejandro Ozuna Rivero	Secretaría de Desarrollo Social	2005	Arturo Montiel Rojas
		Secretaría de Desarrollo Social	2010-2011	Enrique Peña Nieto
5	Fernando Maldonado Hernández	Secretaría de Transporte	2002-2005	Arturo Montiel Rojas
		Secretaría de Transporte	2005-2009	Enrique Peña Nieto
		Secretaría de Trabajo	2009-2011	Enrique Peña Nieto
6	Martha Hilda González Calderón	Secretaría de Ecología	2001-2003	Arturo Montiel Rojas
		Secretaría de Turismo	2010-2011	Enrique Peña Nieto

**Fuente: Elaboración propia**

Esta persistencia en los gabinetes de diferentes gobernadores se explica por dos condiciones: primero, pone de relieve la importancia de algunos miembros de la elite política que se desempeñan en la especialización burocrática como actores con una importancia transexenal, se trata de aquellos que se desempeñan como secretarios en dos administraciones; segundo, pone de relieve el peso político que conservan los ex gobernadores en tanto miembros relevantes de la élite política que conservan influencia suficiente para que personajes afines a ellos sean nombrados por su sucesor como miembros del gabinete. Ambas explicaciones dejan claro el peso de la élite política

de la entidad en las designaciones de la burocracia y también, la importancia de la burocracia para la permanencia y reproducción de esa élite política.

Los otros doce Secretarios accedieron por primera vez a este nivel de la burocracia estatal en el gabinete de Peña Nieto. Este es un rasgo fundamental para la circulación de las élites pues ante el cambio de gobernador se abren posibilidades para la renovación de la élite política, específicamente para aquellos que se desempeñan en el espacio burocrático. Esta variable analítica permite observar todos los factores y ámbitos de socialización que explican la formación e integración de las élites políticas pues los actores que tienen posibilidades de acceder a un cargo como secretario deben reunir al menos una de tres condiciones: haber sido secretario en el gabinete del anterior gobernador; haber sido un colaborador cercano del nuevo gobernador; contar con la formación y experiencia profesional requerida y haberse desempeñado exitosamente en otros espacios de la administración pública. Estas tres condiciones suponen una cercanía con la élite política de la entidad cuando no la pertenencia a ella, que puede ser explicada por el origen, las relaciones familiares, las relaciones personales, el lugar de estudio y la trayectoria profesional. En todos los casos, los nombramientos en el gabinete son resultado de acuerdos de la élite política y por lo tanto traducen el equilibrio de fuerzas en el momento de la designación.

### **3. LA ESPECIALIZACIÓN BUROCRÁTICA DE LA ÉLITE POLÍTICA EN EL GOBIERNO DE ERUVIEL ÁVILA VILLEGAS**

Como ya mencionamos, la comparación entre los gabinetes de dos gobernadores nos permitirá extraer conclusiones sobre la conformación y características del grupo de la élite política que se desempeña en el espacio de la administración pública. En este sentido la administración de Eruviel Ávila Villegas<sup>21</sup> inició con el siguiente gabinete:

**...los actores que tienen posibilidades de acceder a un cargo como secretario deben reunir al menos una de tres condiciones: haber sido secretario en el gabinete del anterior gobernador; haber sido un colaborador cercano del nuevo gobernador; contar con la formación y experiencia profesional requerida y haberse desempeñado exitosamente en otros espacios de la administración pública.**

**Tabla 3. Gabinete durante el primer año y medio de administración de EAV**

Nombre	Cargo	Periodo
Alfredo Castillo Cervantes	Procuraduría General de Justicia	2011-2012
Gabriel Jaime O'Shea Cuevas	Secretaría de Salud	2011-2012
Raúl Murrieta Cummings	Secretaría de Finanzas	2011-2012
Alejandro German Hinojosa Velasco	Secretaría de la Contraloría	2011-
Carlos Alberto Cadena Ortiz de Montellano	Secretaría de Medio Ambiente	2011-2012
Ernesto Nemer Álvarez	Secretaría General de Gobierno	2011-2012
Isidro Muñoz Rivera	Secretaría Técnica del Gabinete	2011-
Laura Barrera Fortoul	Secretaría de Turismo	2011-2012
Manuel Ortiz García	Secretaría de Agua y Obra Pública	2011-
Cruz Juvenal Roa Sánchez	Secretaría de Trabajo	2011-2012
Apolinar Mena Vargas	Secretaría de Comunicaciones	2011-
Elizabeth Vilchis Pérez	Secretaría de Desarrollo Social	2011-
Félix Adrián Fuentes Villalobos	Secretaría de Desarrollo Económico	2011-
Fernando Alberto García Cuevas	Secretaría de Desarrollo Metropolitano	2011-2013
Heriberto Enrique Ortega Ramírez	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	2011-
Jaime Barrera Velázquez	Secretaría de Transporte	2011-2012
José Alfredo Torres Martínez	Secretaría de Desarrollo Urbano	2011-
Raymundo Martínez Carbajal	Secretaría de Educación	2011-
Salvador Neme Sastre	Secretaría de Seguridad Ciudadana	2011-

**Fuente: Primer Informe de Gobierno de Eruviel Ávila Vilgas**

### 3.1 AMBITOS DE SOCIALIZACIÓN

El primer elemento que compone el *ámbito de socialización*; es el lugar de origen. Debido a que el Gobernador Eruviel Ávila, procede del Valle de México, específicamente del municipio de Ecatepec, se extendió la idea de que la conformación de su gabinete tendría una importante presencia de actores de esa región<sup>22</sup>, sin embargo, esto no se cumplió. De la revisión de los datos biográficos de los secretarios de su gabinete se encontró que el origen de los secretarios es más diverso que en el gabinete de su antecesor.

De los diecinueve secretarios, seis son oriundos de Toluca y Metepec (31.5%), cinco son de otras entidades (tres de la ciudad de México, uno de Jalisco y otro de Tabasco, representan el 26.3%), tres más son originarios de los municipios del Valle de México: uno de Texcoco, de Ecatepec y otro de Huixquilucan, representan el 15.7%; los restantes provienen de diversos municipios: dos de Villa del Carbón, uno de Jilotepec, y uno de Almoloya de Alquisiras.<sup>23</sup>

Pese a que el origen es más diverso que en la administración anterior se mantienen algunas similitudes: 1) La preponderancia de los originarios de Toluca en las designaciones, y 2) La importancia de los Secretarios provenientes de la Ciudad de México. Durante esta administración se incrementó la participación de personas provenientes de la región conocida como Valle de México aunque su participación sigue siendo marginal, sobre todo si se le compara con el peso electoral de esa región.

Los lugares más importantes de socialización primaria en el caso de la administración de Ávila Villegas, son, al igual que para Peña Nieto, Toluca y la Ciudad de México, también destaca el peso de miembros provenientes de los municipios priistas del norte de la entidad y no solamente de Atlacomulco. El ámbito de socialización referido al *lugar de origen* de la élite orbita alrededor de la capital del Estado de México. La socialización política para ingresar, es básicamente desarrollada en Toluca; en otras palabras, los actores políticos que no estén vinculados con la élite radicada en Toluca, tienen menos canales de acceso a la élite mexiquense.

En cuanto al ámbito de socialización familiar, las relaciones familiares de los miembros del gabinete pueden ser un factor explicativo para su incorporación, por ejemplo, Ernesto Nemer Álvarez, es de ascendencia libanesa, inició su carrera política siendo Secretario Particular de Emilio Chuayffet Chemor, y participó como secretario, en las administraciones de Arturo Montiel y Enrique Peña. En la administración pública de la entidad la participación de su familia es conocida, además de este vínculo, su posición dentro de la élite se fortaleció con su matrimonio con Carolina Monroy del Mazo.<sup>24</sup>

Otro de los ejemplos destacados es el de la familia Barrera Velázquez, representada en el gabinete de Eruviel Ávila por Laura Barrera Fortoul y su tío Jaime Barrera Velázquez; ambos emparentados con Heberto Barrera Velázquez, quien fuera presidente del PRI en la entidad, y también con relaciones de parentesco con el extinto líder sindical Fidel Velázquez Sánchez. Laura Barrera ya había colaborado como secretaria en las administraciones de Arturo Montiel y Enrique Peña. Otro ejemplo de la importancia de estos vínculos entre los miembros que integran el gabinete de Eruviel Ávila es el de Carlos Alberto Cadena Ortiz, originario de Texcoco y también descendiente de uno de los políticos más emblemáticos de toda la zona del Valle de México, Manuel Cadena Morales, quien ocupó el cargo de Secretario General de Gobierno, el segundo cargo más importante en la entidad durante todo el periodo del gobernador Arturo Montiel Rojas.<sup>25</sup>

Estos ejemplos sirven para ilustrar que los *lazos familiares* en el Estado de México son uno de los canales más importantes para ingresar a la élite y a su especialización burocrática, estos vínculos facilitan el acceso a recursos y ventajas como: una situación económica favorable heredada de los padres o tíos, la internalización de los valores políticos, la manera de hacer política, y las relaciones con personas que ya forman parte de la élite lo que eventualmente favorece el ingreso a la élite. Si bien no es la única puerta de acceso a la élite ni a la burocracia, sí es una de las formas más efectivas para entrar y ascender en ella.

En el análisis del tercer ámbito de socialización de la élite, esto es el lugar en el que sus integrantes cursaron estudios profesionales, encontramos que entre los miembros del gabinete de Ávila Villegas, se mantiene la misma tendencia observada en el Gabinete de Enrique Peña Nieto. Destaca la realización de estudios en dos centros fundamentales: la ciudad de Toluca y la ciudad de México. Los que estudiaron en la capital del país son la mayoría, diez secretarios (52.6%), sin embargo, los lugares en los que cursaron estos estudios son muy diversos; cinco estudiaron en escuelas públicas, cuatro en la UNAM y uno en el IPN; otros cinco estudiaron en instituciones privadas, dos en el ITAM, uno en la Universidad Anáhuac, otro en la Universidad Tecnológica de México (UNITEC), y uno más en la Escuela Bancaria y Comercial (EBC).

Los que realizaron sus estudios en la capital del Estado fueron siete, de los cuales seis los hicieron en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), y uno más estudió en una escuela privada incorporada a dicha universidad estatal<sup>26</sup>, lo que representa el 37.8%. De los dos Secretarios restantes, ambos lo hicieron en su lugar de origen, uno en una universidad privada en el municipio de Cuautitlán Izcalli y el otro en Jalisco.

Como se observa, la universidad en la que se realizó estudios profesionales es determinada por el lugar de origen de los miembros del gabinete, así los originarios de la capital de la entidad estudiaron en la UAEM, mientras que los originarios de otros municipios y del Distrito Federal estudiaron en la Ciudad de México. En todo caso se puede afirmar que al igual que en el gabinete de Enrique Peña, en el de Eruviel Ávila se mantienen dos características: 1) por un lado está la prevalencia de egresados de la universidad pública de la entidad, de la UAEM en una proporción importante; y 2) el gabinete de Eruviel Ávila también se nutre de los egresados de las universidades de la capital del país distribuidos en igual proporción entre los que egresaron de instituciones privadas y públicas.

### 3.2 ESPECIALIZACIÓN Y CONOCIMIENTOS TÉCNICOS DE LA ÉLITE

La especialización y preparación de la élite política dedicada a actividades burocráticas que integra el gabinete de Eruviel Ávila, destaca porque más de la mitad cuenta con estudios de posgrado, diez de los diecinueve secretarios tienen estudios de ese nivel, lo que representa el 52.6%, esta proporción no es muy distinta de la del gabinete que acompañó en el último año al ex gobernador Enrique Peña Nieto. Los estudios de posgrado se orientaron preferentemente hacia la administración, de los diez miembros del gabinete que cursaron estudios de posgrado, dos cuentan con Maestría en Administración, tres cursaron diplomados en Gerencia pública, Desarrollo Organizacional, y Desarrollo Humano; dos estudiaron Maestría en Sociología, uno en Derecho Ambiental, otro Mercadotecnia y, por último, uno tiene Especialización Médica. Como se observa, las disciplinas asociadas a la administración predominan, en general existe una preocupación por la formación en las diversas ciencias sociales<sup>27</sup>.

De los diez secretarios que estudiaron posgrados, seis los cursaron en instituciones de educación superior privadas de la ciudad de México (tres en el ITAM, y tres en la Universidad Iberoamericana), mientras que otros dos estudiaron en Universidades de Estados Unidos (Laura



Barrera Fortoul y Salvador Neme Sastre), uno en una institución pública y de otro no se pudo rastrear<sup>28</sup>. Resulta evidente que la formación en instituciones educativas privadas es altamente valorada por la élite política y aunque esta formación académica no es un requisito para ingresar a la élite se observa la tendencia a darle una mayor importancia.

En cuanto a la experiencia en cargos administrativos, el 100% de los diecinueve secretarios ha participado en cargos de la burocracia estatal como: Secretarios, Subsecretarios, Subprocuradores, Coordinadores, Directores y Asesores. De este dato es posible concluir que para ser nombrado secretario es indispensable contar con experiencia en cargos directivos de la administración pública. Esta conclusión refuerza nuestro argumento de que son los factores relacionales lo que explica el ingreso y permanencia a la élite política pues en el desempeño de cargos públicos se establecen relaciones que facilitan el ingreso a la élite, esto resulta particularmente importante para los aspirantes que carecen de lazos familiares o hereditarios que garanticen su ingreso a la élite política.

Un ejemplo de esta dinámica alternativa para quien carece de lazos familiares es el Secretario de Desarrollo Urbano, José Alfredo Torres Martínez, quien inició su actividad política en su municipio para después adquirir cargos de mediana responsabilidad en la estructura del Gobierno del estado en la zona del Valle de México. José Alfredo Torres fue presidente municipal de Ecatepec en el periodo 1994-1997 y fue quien nombró al joven Eruviel Ávila Villegas como Secretario del Ayuntamiento, siendo uno de los primeros encargos que se le encomendaron a quien a la postre sería gobernador.

En cuanto a la trayectoria electoral de quienes conforman el gabinete del gobernador Eruviel Ávila encontramos que ocho han participado en procesos de elección popular, el 42%. Tres de ellos se postularon como candidatos a presidentes municipales y legisladores: Cruz Juvenal Roa Sánchez (presidente municipal de Almoloya de Alquisiras en 1993 y 2003, y legislador en 2006) y José Alfredo Torres Martínez (presidente municipal de Ecatepec en 1993 y legislador en 2003), quienes ganaron sus elecciones, y Ernesto Nemer Álvarez, quien triunfó para legislador en 2009, pero perdió la presidencia municipal de Metepec en el año 2000; otro más compitió para presidente municipal, Fernando Alberto García Cuevas en 1993; y cuatro para la legislatura: Carlos Cadena Ortiz (2006), Isidro Muñoz Rivera (1997) y Salvador Neme Sastre (2006) para la local, además de Laura Barrera Fortoul para la federal (2012).

De los datos sobre la interacción entre la especialización electoral y la especialización administrativa se puede concluir que ambos espacios son igualmente relevantes para la élite política y que puede colocar a sus miembros en cualquiera de las dos posiciones. Los actores más importantes de la élite política son aquellos que se mueven indistintamente entre ambos espacios.

Como se observa un factor que adquiere relevancia para el ingreso a la elite política, particularmente la especializada en la administración estatal es el contar con estudios superiores y con estudios de posgrado. La segunda condición para ser miembro del gabinete es haberse desempeñado en la administración pública estatal. Los cuadros más importantes de esta especialización burocrática son aquellos que han pasado del espacio electoral al ámbito de la administración pues son quienes, ante el proceso de renovación de las autoridades ejecutivas y legislativas, permanecen como piezas claves de la élite política.

### 3.3 EL FACTOR RELACIONAL DE LA ESPECIALIZACIÓN BURÓCRÁTICA DE LA ÉLITE

Uno de los hallazgos más relevantes de esta investigación es el peso del *factor relacional* para acceder a la élite política con especialización burocrática. Como ya definimos, la potestad para nombrar Secretarios le pertenece exclusivamente al gobernador, pese a que las designaciones de Secretarios corresponden legalmente al gobernador, están influidas por el conjunto de la élite política, de la que el gobernador es una parte relevante pero no única, lo que explica que en el cambio de administraciones algunos miembros del gabinete del gobernador saliente se mantengan como secretarios en el gabinete del nuevo gobernador, por lo menos temporalmente.

Comparando el gabinete que acompañó a Enrique Peña Nieto en el último año de su administración<sup>29</sup> con el gabinete legal de Eruviel Ávila, se observa la permanencia de cuatro secretarios: Raúl Murrieta Cummings se mantuvo en la titularidad de la Secretaría de Finanzas, Alfredo Castillo Cervantes en la Procuraduría General de Justicia, Gabriel O'Shea Cuevas en la Secretaría de Salud, y Alejandro Hinojosa Velasco en la Secretaría de Contraloría.

Sin embargo, otros cinco secretarios que iniciaron con Eruviel ya habían colaborado previamente en la administración de Peña, aunque no concluyeron con él su gestión, nos referimos a Ernesto Nemer Álvarez, quien con Peña ocupó la Secretaría de Desarrollo Social, y con Eruviel asumió la Secretaría General de Gobierno<sup>30</sup>, este mismo fue remplazado en poco tiempo por Efrén Rojas Dávila también ex colaborador de Peña, (y de los gobernadores Camacho y Chuayffet); los otros tres han sido Isidro Muñoz Rivera, Laura Barrera Fortoul (hija de Heberto Barrera y sobrina de Jaime Barrera, también Secretario de Transporte con Eruviel), y Carlos Cadena Ortiz (hijo de Manuel Cadena, quien fuera Secretario General de Gobierno durante el periodo de Montiel). De esta forma, el primer año y medio de gestión de Eruviel Ávila contó con la participación de 9 personajes de la administración anterior<sup>31</sup>.

La permanencia de secretarios en distintas administraciones es la evidencia de dos dinámicas: por un lado de la intervención de la élite política para mantener a ciertos elementos en la especialización burocrática (cuyos objetivos puedan ser el control, el equilibrio, la negociación y/o la transición), y por otro lado, es evidencia de la centralidad del *factor relacional* para el mantenimiento y reproducción de la élite política. En otras palabras, si se ha sido Secretario de Estado y se mantiene una relación estratégica al interior de la élite política, se mantiene una buena relación con el ex gobernador y el gobernador, la permanencia o el reingreso a la especialización burocrática, es decir al gabinete es posible.

Lo anterior se comprueba dado que de los 19 colaboradores con que inició Eruviel Ávila son Secretarios que se han mantenido en la élite burocrática del Estado de México, ya que han pertenecido al gabinete de otras administraciones, al igual que sucedió en el caso de Peña Nieto se mantiene la prolongada permanencia de ciertos políticos en esta especialización burocrática. Lo que se confirma con la información de la siguiente tabla:

**Tabla 4. Secretarios de EAV en otras administraciones**

Nombre	Cargo	Periodo	Administración
Ernesto Nemer Álvarez	Secretaría de Administración	1999-2000	Arturo Montiel Rojas
	Secretaría de Desarrollo Social	2005-2009	Enrique Peña Nieto
	Secretaría General de Gobierno	2011-	Eruviel Ávila Villegas
Isidro Muñoz Rivera	Secretaría de Ecología	1995-1996	Cesar Camacho Quiroz
	Secretaría de Educación	2005-2007	Enrique Peña Nieto
	Secretaría Técnica del Gabinete	2011-	Eruviel Ávila Villegas
Laura Barrera Fortoul	Secretaría de Turismo y Desarrollo Artesanal	2005	Arturo Montiel Rojas
	Secretaría de Turismo	2005-2008	Enrique Peña Nieto
	Secretaría de Turismo	2011-	Eruviel Ávila Villegas
Manuel Ortiz García	Secretaría de Comunicaciones	2004-2005	Arturo Montiel Rojas
	Secretaría de Agua y Obra Pública	2011-	Eruviel Ávila Villegas
Carlos Alberto Cadena Ortiz de Montellano	Secretaría de Desarrollo Económico	2009	Enrique Peña Nieto
	Secretaría de Desarrollo Metropolitano	2009-2011	Enrique Peña Nieto
	Secretaría de Medio Ambiente	2011-	Eruviel Ávila Villegas
Alfredo Castillo Cervantes	Procuraduría General de Justicia	2010-2011	Enrique Peña Nieto
		2011-	Eruviel Ávila Villegas
Gabriel Jaime O'Shea Cuevas	Secretaría de Salud	2009-2011	Enrique Peña Nieto
		2011-	Eruviel Ávila Villegas
Raúl Murrieta Cummings	Secretaría de Finanzas	2009-2011	Enrique Peña Nieto
		2011-	Eruviel Ávila Villegas
Alejandro German Hinojosa Velasco	Secretaría de la Contraloría	2011-	Enrique Peña Nieto
		2011-	Eruviel Ávila Villegas

**Fuente: Elaboración propia.**

Como se observa, nueve secretarios superaron el cambio de administración lo que refuerza el argumento de la importancia del factor relacional para integrarse a la élite política con especialidad

burocrática, al mismo tiempo que el nombramiento de diez secretarios que se integran por primera vez a un gabinete permite la circulación y renovación de los cuadros, elemento fundamental para la estabilidad y permanencia de la élite política.

## CONCLUSIONES

Como lo describieron Mosca (1992) y Michels (1996) la organización de un estado propicia la inminente existencia de élites; las características de división de tareas, jerarquización en la organización y la instauración de ordenamientos legales que regulen el funcionamiento de esta organización de forma racional son los principios que Max Weber (2008) atribuyó a la *burocracia* como la mejor forma de organización de un Estado. Para el caso de estudio definimos como parte de la especialización burocrática de la élite a la esfera más alta de la administración del gobierno, los secretarios de estado, ya que son los responsables de la ejecución de las políticas definidas por el gobernador.

Para conocer las características de esta especialización burocrática de la élite se realizó una evaluación de los perfiles y datos biográficos de los Secretarios de Estado en dos momentos: el último año de gobierno de Enrique Peña Nieto y el primer año y medio de Eruviel Ávila Villegas. Lo anterior para ponderar el efecto de la transición en los gabinetes. En el análisis se tuvieron en cuenta las categorías de análisis relativas al *ámbito de socialización, la profesionalización y conocimientos técnicos, y el factor relacional*.

Para el análisis de los *ámbitos de socialización*, que se refiere a los sitios donde los actores políticos socializaron aspectos culturales de la política, comparten valores y comportamientos y fraguan interacciones y lealtades identificamos tres indicadores: *el lugar de origen*, el lugar donde cursaron estudios profesionales y *el ámbito laboral*. De este análisis se obtuvo información que permite afirmar que para pertenecer a la élite es importante haber socializado alrededor de la capital del estado de México, Toluca.

Se observó que la gran mayoría de los secretarios de Estado tienen un importante vínculo con el lugar sede de los poderes, ya sea por origen, por la realización de estudios profesionales, o por el desempeño de sus actividades laborales. Se detectó que los lugares de origen más destacados son la comunidad política de Toluca-Atlacomulco, el segundo es la ciudad de México. Respecto a los *vínculos familiares* se pudo establecer una fuerte conexión entre quienes tienen antecedentes familiares relacionados con la política con su participación en el gabinete de Peña; en general, se puede afirmar que esta herencia familiar no es esencial pero sí es un factor que favorece la inserción en la élite política.

Las universidades donde cursaron sus estudios profesionales los secretarios, también son un elemento que puede favorecer la inserción en la élite política. La institución educativa que produce más secretarios mexiquenses es la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), radica esencialmente en Toluca, seguida de instituciones educativas del Distrito Federal, en su mayoría privadas (ITAM, Anáhuac, Iberoamericana).

En cuanto a *la profesionalización y conocimientos técnicos* de los actores políticos se encontró que son de los factores de mayor peso para las designaciones de la especialización burocrática. Esto es más importante porque aunque los ordenamientos legales de la entidad no contemplan

como requisito para ser secretario tener ningún tipo de escolaridad, y por el contrario dan total libertad al líder político para la designación, al analizar los datos se observó que la profesionalización es un factor importante en las designaciones, es de hecho un requisito implícito que los titulares de las Secretarías tengan una carrera profesional; incluso se encontró que cerca de la mitad de los Secretarios contaban con estudios de posgrado.

También se observó que la experiencia en cargos directivos de la administración pública estatal fue un factor indispensable para la integración de los gabinetes analizados. Pese a estas características el análisis de las actividades político-electorales de quienes integran los gabinetes analizados nos permiten afirmar que no existe una barrera entre los cargos burocráticos y las postulaciones a cargos de elección popular dado que tanto las posiciones en la burocracia como las candidaturas dependen de la estrategia política establecida por la élite política para la conservación del poder, incluso una derrota electoral (como las sufridas por Alberto Curi, Ernesto Nemer, Carolina Monroy y Luis Miranda) puede no significar un fracaso para un integrante de la élite, pues puede desempeñarse en la especialización burocrática.

La élite política contempla especializaciones en la burocracia y en materia electoral, pero son parte de una elite política que contiene a actores que desempeñan diferentes funciones: líderes del partido, líderes histórico-tradicionales, líderes sociales, líderes electorales, etc. De esta forma la especialización burocrática es uno más de los espacios que son ocupados por la élite y desde los que se contribuye a su reproducción y mantenimiento

En lo relativo al *factor relacional*, se identificó que este elemento es uno de los de mayor importancia en la conformación de la especialización burocrática pues los momentos más propensos a la circulación de la élite son durante el cambio de gobernador, ya que el nuevo líder tiene la potestad de incorporar nuevos actores políticos allegados a él, aunque debe conciliar con la influencia que sus antecesores mantienen en la élite política; aunque esta influencia de los ex gobernadores se diluye conforme su momento de liderazgo se aleja en el tiempo, lo que da pie al *cambio generacional* de la élite.

En cada cambio de administración en la gubernatura, la estela de influencia de los gobernadores previos se va diluyendo paulatinamente. El ejemplo es el caso de Eruviel Ávila, en cuya administración incluyó a nueve miembros del gabinete de Peña, mientras que de Montiel sólo fueron cinco, y sólo uno de Camacho y Chuayffet, lo que ejemplifica que a la par de los desplazamientos de estos líderes, se han desplazado con ellos los antiguos miembros de la élite y así se va regenerando la misma.

## REFERENCIAS

<sup>1</sup> Las características de esta especialización de tipo electoral son descritas en el artículo denominado “Cambios en la Élite política del Estado de México, la adaptación ante la competencia electoral” que será publicado en el número 49 la revista *Apuntes Electorales* del IEEM.

<sup>2</sup> Se considera en ella las características de organización y especialización técnica que Michels y Weber definen para la burocracia.

- <sup>3</sup> De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- <sup>4</sup> Durante su periodo de 6 años de gobierno EPN contó con la colaboración de 41 actores distintos en su gabinete, 5 de los cuales fueron titulares de dos Secretarías en momentos distintos. Las Secretarías que tuvieron más cambios fueron la Secretaría de Turismo, Desarrollo Metropolitano y la Procuraduría General de Justicia con 4 titulares, mientras que las que se mantuvieron durante todo el sexenio con el mismo titular fueron la Secretaría de Desarrollo Urbano con Marcela Velasco González, Desarrollo Agropecuario con Arturo Osornio Sánchez, y la de Comunicaciones con Gerardo Ruíz Esparza.
- <sup>5</sup> Al respecto se profundiza en el documento de Tesis de Laura Alvarado Estévez, “La migración libanesa a la ciudad de Toluca durante la primera mitad del siglo XX”.
- <sup>6</sup> Emilio Chuayffet Chemor, Ernesto Nemer Álvarez y Marco Antonio Abaid Kado, son también destacados políticos toluqueños de ascendencia libanesa. La comunidad libanesa en Toluca, además de preservar sus tradiciones, tiene un potencial económico importante y es un grupo de apoyo sólido entre sus miembros, pero no es cerrado con el exterior, lo que les permite su integración y respaldo al interior de la élite política; incluso la unión marital entre miembros de la comunidad libanesa y otras familias de tradición política en la entidad han servido para estrechar sus vínculos al interior de la élite, un ejemplo de ello es el matrimonio de Ernesto Nemer Álvarez con Carolina Monroy del Mazo.
- <sup>7</sup> Algunos de sus miembros están emparentados entre sí, y/o asociados en organizaciones de preservación de la tradición libanesa como la *Unión Mexicana Libanesa del Estado de México, A. C.*, de quien el hermano de Alberto Curi, Carlos Alfredo Curi Naime, es Secretario, y José Luis Guerra Abud (actual titular de la SEMARNAT) es su Representante Legal, de acuerdo con la página de internet de la *Unión Mexicana Libanesa del Estado de México, A. C.*, disponible en: <http://unionlibanesa.blogspot.mx/>
- <sup>8</sup> Los hermanos de Luis Miranda Nava, también han participado en la administración pública, por ejemplo, actualmente su hermana Ana Rosa Miranda Nava es Magistrada en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. A su vez se casó con Gabriela Barrera Tapia, hermana de la ex alcaldesa de Toluca, María Elena Barrera Tapia, con lo que consolidó su relación con otras familias de tradición priista.
- <sup>9</sup> Al respecto de esta ciudad, en relación a la formación política de su élite, Roderic Ai Camp ha expresado que “Un caso notable es el de Toluca, Estado de México, tan sólo a una hora de la capital de la nación, la Ciudad de México. Desde 1940, unas 23 personas han administrado las fortunas de esta dinámica ciudad de provincia. Casi la mitad llegó a desempeñar papeles importantes en la política nacional. De los 11 presidentes municipales que alcanzaron puestos de influencia, tres fueron gobernadores del Estado de México [Juan Fernández Albarrán, Carlos Hank González y Emilio Chuayffet Chemor], 10 sirvieron como miembros del Congreso o como senadores, y dos ocuparon puestos en el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI)”. (2012; 34)
- <sup>10</sup> “Tal vez el ejemplo más claro de una ciudad que se ha convertido en campo de entrenamiento para los políticos mexicanos sea el de Atlacomulco, conocido por todos los originarios del Estado

de México. Cuando se analiza la lista de presidentes municipales de Atlacomulco desde 1940 hasta la actualidad, se destaca un solo apellido: Monroy. De los 28 presidentes municipales, nueve han sido Monroy. Lo que hace de Atlacomulco un ejemplo especial es que ha producido al grupo más numeroso e influyente de políticos nacionales de cualquier ciudad pequeña de México y estos nexos de familia se remontan al menos 100 años atrás” (Ai Camp, 2012; 36).

<sup>11</sup> Las familias del Mazo, Monroy, Nieto, Montiel, Vélez, Peña, entre otros (Cruz y Cruz, 2009), han construido a lo largo de más de 60 años una sólida red familiar de apoyo y trayectoria política, regional y estatal, misma que se ha interrelacionado con los líderes políticos del resto de la entidad, particularmente con la tradición política priista de la capital del Estado. Por ejemplo Carolina Monroy es sobrina del ex gobernador Alfredo del Mazo González, prima del alcalde de Huixquilucan Alfredo del Mazo Maza y del candidato presidencial Enrique Peña Nieto. Su matrimonio con Ernesto Nemer Álvarez, de ascendencia libanesa y originario de Toluca, es el epítome del entrelazamiento familiar de la élite, incluso del amalgamiento de una cultura política de los gobernantes en las regiones de Toluca y Atlacomulco, según información de *El Universal*, intitulada “7 datos sobre la trayectoria de Ernesto Nemer”, disponible en: <http://www.eluniversaledomex.mx/otros/nota12508.html>

<sup>12</sup> Aunque el mote ha persistido para designar o denostar mediáticamente al grupo en el poder del Estado de México, su vigencia no se debe tanto a la omnipotencia de un único grupo político radicado allí, sino en la extendida participación en la política estatal de actores provenientes de esta región, en los distintos niveles de la administración y otros cargos políticos, incluso en la iniciativa privada.

<sup>13</sup> De acuerdo con información del sitio web: <http://www.losangelespress.org/los-hombres-de-pena-nieto/>

<sup>14</sup> Las Universidades son, además, el nicho más fecundo para el reclutamiento político, “los principales agentes en el proceso de reclutamiento inicial en México son profesores y estudiantes con ambiciones políticas” (Ai Camp, 1996: 41).

<sup>15</sup> Alberto Curi Naime, Martha Hilda González Calderón, Óscar Gustavo Cárdenas Monroy, Marcela Velasco González, Marco Antonio Abaid Kado, Alejandro German Hinojosa Velasco, Roberto Padilla Domínguez; además de Luis Miranda y Carolina Monroy que si bien estudiaron en instituciones privadas, dichas escuelas están incorporadas a la Universidad Autónoma del Estado de México, y pertenecen a ex rectores de la misma.

<sup>16</sup> De acuerdo con información del portal *Visión Radio*, disponible en: <http://www.visionradio.com.mx/2012/09/24/las-relaciones-de-luis-videgaray-y-su-influencia-en-el-pan/>

<sup>17</sup> La revista *Aregional* le otorgó el “Primer lugar en el Índice de Transparencia Fiscal” en 2010, la revista *Latin Finance*, le otorgó el premio “Operación del año 2010” en las categorías “Mejor Bono Estructurado” y “Mejor Innovación Financiera”, y la revista *Financing Review* le dio el galardón “Bono Latinoamericano”, por la emisión del Bono Latinoamericano Mejor Estructurado 2010, de acuerdo con la revista *Emeequis*, disponible en: <http://www.m-x.com.mx/2012-09-11/se-incorpora-raul-murrieta-cummings-al-equipo-de-transicion-de-penanieto/>

- <sup>18</sup> En 2006 Luis Miranda Nava y Carolina Monroy del Mazo perdieron la elección a la Presidencia Municipal de Toluca y Metepec, ante el PAN y el PT, respectivamente. En adición, Alberto Curi Naime perdió la Presidencia Municipal de Toluca por primera vez contra el PAN en el año 2000. Cabe resaltar que además de ellos, Martha Hilda González Calderón, fue postulada como candidata a Presidente Municipal de Toluca en 2012, elección que ganó; esto nos permite observar la centralidad que guarda la alcaldía de estos dos municipios en el gabinete de Peña Nieto.
- <sup>19</sup> Han sido candidatos a la legislatura local Carlos Alberto Cadena Ortiz y Martha Hilda González Calderón, a la federal Alberto Curi y Arturo Osornio Sánchez, mientras que Óscar G. Cárdenas Monroy lo ha sido para amabas.
- <sup>20</sup> Esta misma tendencia se observa al inicio del sexenio, al inicio de su administración en 2005, en la conformación de su primer gabinete, encontramos que 8 de sus 18 integrantes, ya habían participado como Secretarios en administraciones anteriores, esto es casi la mitad del gabinete. Siete fueron secretarios durante la administración inmediata anterior, con Arturo Montiel, lo que demuestra que la influencia más importante en el primer gabinete de EPN fue la del gobernador saliente. El octavo secretario fue colaborador durante el gobierno de Cesar Camacho. La integración del primer gabinete de Enrique Peña Nieto es un ejemplo de combinación de experiencia y renovación pues incorporó a 10 Secretarios que asumieron por primera vez un lugar destacado dentro de la especialización burocrática de la elite.
- Se puede observar el mismo patrón de comportamiento en las designaciones del primer gabinete de los gobernadores, pues tanto en el caso de Peña Nieto como de Eruviel Ávila, se nombraron a Secretarios que colaboraron con el gobernador saliente, lo que da continuidad en la especialización burocrática y también es muestra de la influencia de los gobernadores salientes en la nueva administración
- <sup>21</sup> Al inicio de la gestión de Eruviel Ávila se creó la nueva Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC), ascendiendo de 16 a 17 secretarías estatuidas en la LOAPEM, además de la Secretaría Técnica del gabinete y la Procuraduría General de Justicia.
- <sup>22</sup> Esta ha sido una demanda frecuente de la clase política del Edomex, por ejemplo véanse los documentos “No a la discriminación del Valle de México” y “El Valle de México y los gabinetes de gobiernos estatales”.
- <sup>23</sup> No se obtuvo información respecto de la procedencia de Manuel Ortiz García.
- <sup>24</sup> De acuerdo con el portal *Nuestro Tiempo*, disponible en: <http://nuestrotempotoluca.wordpress.com/2009/09/01/ernesto-nemer-el-%E2%80%9Cnuevo%E2%80%9D-poder/>
- <sup>25</sup> De acuerdo con información disponible en: <http://laranainformadoratv.wordpress.com/2012/05/02/los-nuevos-cachorros-de-la-revolucion/>
- <sup>26</sup> Ernesto Nemer Álvarez estudió en la Universidad del Valle de Toluca, institución privada incorporada a la UAEM.
- <sup>27</sup> Carlos Alberto Cadena Ortiz de Montellano tiene maestría en Sociología y Ciencia Política, Raymundo Martínez hizo una maestría en Sociología, Salvador Neme es Maestro en Derecho Ambiental Internacional, Raúl Murrieta Cummings hizo maestría en Administración, Apolinar Mena es maestro en Administración Pública, Laura Barrera Fortoul estudió Maestría en Mercadotecnia y Publicidad, Gabriel Jaime O'Shea tiene Especialidad en Oftalmología, Ernesto Nemer cursó Diplomados en



Gerencia Pública y Política Social 2.1y Administración Pública, Elizabeth Vilchis cursó Diplomado en Desarrollo Organizacional y Gestión del Cambio, y Fernando Alberto García Cuevas hizo un Diplomado en Desarrollo Humano,.

<sup>28</sup> No se pudo obtener información sobre la institución en la que Apolinar Mena Vargas desarrolló su Maestría en Administración Pública.

<sup>29</sup> Peña Nieto finalizó su administración con 18 secretarios y Eruviel Ávila nombró de inicio 19, por la creación de la nueva Secretaría de Seguridad Ciudadana, sin embargo, como compartieron cuatro de ellos, el número total de secretarios entre el final y el inicio de las administraciones analizadas ascendió a 33.

<sup>30</sup> Ernesto Nemer no estuvo mucho tiempo en la Secretaría General de Gobierno, ya que posterior a las elecciones de 2012 dejó el encargo, siendo sustituido en esa Secretaría por otro ex colaborador de Peña (además de haberlo sido de Chuayffet, y Cesar Camacho): Efrén Rojas Dávila.

<sup>31</sup> La elección de Enrique Peña Nieto como presidente de la República supondría más cambios en el gabinete de Eruviel Ávila pues el primero nombró como Secretarios de Estado a varios de los antiguos colaboradores de Peña que serían llamados por éste para sumarse al gobierno federal, cediendo su cargo en la administración pública mexiquense, si bien no nos ocupamos de este tema en el presente trabajo, sólo se menciona para dejar ver la complejidad del tema.

#### **Juan Carlos Villarreal Martínez**

Máximo grado de estudios: Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México y Maestro en Derecho Electoral por la Universidad de Xalapa, Veracruz. Exconsejero electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Universidad Autónoma del Estado de México. Líneas de investigación: Sistema Político del Estado de México, Comportamiento y participación electoral, Sistemas electorales comparados, élites políticas. Correo electrónico: villarrealm2005@yahoo.com.mx

## BIBLIOGRAFÍA

- Ai Camp, Roderic (1996) *Reclutamiento político en México, 1884-1991*. Siglo XXI Editores, México.
- Ai Camp, Roderic (2008) [2002] *Las élites políticas del poder en México*. Siglo XXI Editores, México.
- Ai Camp, Roderic (2012) *Metamorfosis del liderazgo en el México democrático*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Alvarado Estévez, Laura (2002) *Tesis de Licenciatura: La migración libanesa a la ciudad de Toluca durante la primera mitad del siglo XX*, Instituto Cultural Helénico, México.
- Arellano, Ricardo (2003) *El sistema político del Estado de México: surgimiento, consolidación y cambio*. Ed. UAEMEX, México.
- Cruz, Francisco y Jorge Toribio Montiel (2009) *Negocios de Familia*. Editorial Planeta, México.
- Emeequis (2012) *Se incorpora Raúl Murrieta Cummings al equipo de transición de #PeñaNieto*, disponible en: <http://www.m-x.com.mx/2012-09-11/se-incorpora-raul-murrieta-cummings-al-equipo-de-transicion-de-penanieto/> (consultado el 20 de mayo de 2013), México.
- Hernández, Elpidio (2012) *Los nuevos cachorros de la revolución*. Disponible en: <http://laramainformadoratv.wordpress.com/2012/05/02/los-nuevos-cachorros-de-la-revolucion/> (consultada el 15 de mayo de 2013), México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM), México.
- Lizárraga, Guadalupe (2012) *Los hombres de Peña Nieto*, disponible en: <http://www.losangelespress.org/los-hombres-de-pena-nieto/> (consultado el 20 de mayo de 2013), México.
- Michels, Robert (1996) *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina.
- Mills, C. Wright (1989) *La Élite del Poder*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Miranda, Antonio (2011) *7 datos sobre la trayectoria de Ernesto Nemer*, en El Universal, disponible en: <http://www.eluniversaledomex.mx/otros/nota12508.html> (consultada el 21 de mayo de 2013), México.
- Mosca, Gaetano (1992) *La clase política*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Nuestro Tiempo (2009) Ernesto Nemer: el “nuevo” poder, disponible en: <http://nuestrotiempotoluca.wordpress.com/2009/09/01/ernesto-nemer-el-%E2%80%9Cnuevo%E2%80%9D-poder/> (consultado el 20 de mayo de 2013), México.
- Pareto, Vilfredo (1980) *Forma y equilibrio sociales*. Extracto del Tratado de Sociología General. Alianza Editorial, España.
- Portal del Gobierno del Estado de México, disponible en: <http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/index.htm>
- Rionda, Luis Miguel (1996) “Élites y política en México, una revisión”, en *Acta Universitaria*, Vol. VI, núm. 2, diciembre, México.

- Ruiz Sánchez, Joel (2009) “Teoría política Norteamericana sobre las elites. Su vigencia en el contexto político y económico actual”, *Espacios Públicos*, vol.12, núm. 26, diciembre-sin mes, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Unión Mexicana Libanesa del Estado de México, A. C. (2013) Disponible en: <http://unionlibanesa.blogspot.mx/> (consultada el 27 de mayo de 2013), México.
- Vázquez, Handall (2012) *Las Relaciones de Luis Videgaray y su influencia en el PAN*, disponible en: <http://www.visionradio.com.mx/2012/09/24/las-relaciones-de-luis-videgaray-y-su-influencia-en-el-pan/> (consultado el 21 de mayo de 2013), México.
- Vazquez, René (2006) “Weber y su concepción de la democracia posible.”, *Andamios*, Revista de Investigación Social, vol.3, n.5, Universidad Autónoma de México, México.
- Weber, Max (2008) *Economía y sociedad*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.