



Centro de Estudios Internacionales

**LAS TRANSICIONES INACABADAS A LA DEMOCRACIA  
EN OAXACA Y PUEBLA DESPUÉS DE 2010.  
CAMBIO POLÍTICO E INERCIAS LOCALES EN  
PERSPECTIVA COMPARADA**

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Ciencia Política  
presenta

Bruno Virgilio Torres Carbajal

Director de tesis:  
Dr. Lorenzo Meyer Cosío

Ciudad de México, 2022.

“Como buen italiano supersticioso, Maquiavelo sabía que el hombre al que la suerte le daba la espalda era un hombre perdido. No le gustaban los hombres que no tenían suerte porque estaban condenados al fracaso, y los fracasos no le interesaban. No es que tuviese el deseo abyecto de estar siempre con el más fuerte, en absoluto, pero consideraba el éxito como signo visible de la excelencia. El que fracasaba era aquel que no merecía ganar, que no sabía ganar, que no tenía el talento necesario para ganar”.

**Marcel Brion, *Maquiavelo*.**

“Por fortuna en México no había guerra desde que el general Cárdenas venció la sublevación de Saturnino Cedillo. Mis padres no podían creerlo porque su niñez, adolescencia y juventud pasaron sobre un fondo continuo de batallas y fusilamientos”.

**José Emilio Pacheco, *Las batallas en el desierto*.**

## **Agradecimientos**

Estudiar en El Colegio de México es un sueño cumplido. Su enorme herencia académica, del exilio español a la edificación de una casa común para cultivar el conocimiento en México, me inspiró desde mucho antes de ingresar al programa de Maestría en Ciencia Política, generación 2019-2021. Soy un orgulloso egresado de un programa que me brindó las herramientas necesarias para servir a México con profesionalismo y dedicación, pero también para voltear a mis orígenes: Oaxaca, un universo indígena de grandeza ancestral, que hoy mantiene grandes retos por delante. En este estado estudié mi educación básica y la preparatoria, y sé que tanto mi licenciatura, cursada en la Universidad Autónoma Metropolitana, como mi maestría que ahora debo a El Colmex servirán para enseñar a futuras generaciones de oaxaqueñas y oaxaqueños los temas de mi disciplina de estudio.

Ser politólogo es un compromiso con el método y no solo con la discusión de las ideas políticas. Dominar los instrumentos para aproximarse a un fenómeno y explicar las variables que en él intervienen siempre será, además de una vocación, un reto interesante. Gracias a los conocimientos y herramientas aprendidos en la MCP 2019-2021 pude acercarme al estudio de las primeras alternancias en las gubernaturas de los estados de Oaxaca y Puebla, lo que me permitió analizar dimensiones que por mucho tiempo me han interesado como: la conformación de grupos políticos, los procesos de democratización a escala subnacional y la relación de los gobernadores con la federación. De alguna forma, cada uno de los cursos que tomé en la maestría me sirvieron para concluir la tesis que el lector y la lectora tienen en sus manos.

Agradezco profundamente al Dr. Lorenzo Meyer, mi director de tesis, por su acompañamiento en este proceso arduo y laborioso, pero muy gratificante. Su orientación respecto a la comparación de los casos y los procesos históricos subyacentes ha sido fundamental para culminar este trabajo. Desde antes de ingresar a El Colmex, el doctor Meyer ha sido para mí un referente en el estudio de la política mexicana desde sus causas históricas y

trayectorias de largo plazo. Su mirada sobre las tensiones entre los gobernadores y el centro, sobre todo durante la larga marcha por lograr en México un régimen democrático, es decir, de elecciones libres y competitivas, es y seguirá siendo crucial.

Asimismo, mi gratitud a mis lectores y miembros del jurado:

Al Dr. Jean François Prud'homme, con quien tuve el privilegio de tomar el curso de Ciencia política en el primer semestre de la maestría y he disfrutado conversar sobre el tema que nos atañe y otros procesos políticos del México contemporáneo. Siempre tendré en cuenta sus recomendaciones y la invitación a plantear nuevas preguntas para nuestra disciplina, tan reciente en el curso de la humanidad como necesaria para intentar resolver los problemas locales, nacionales y globales actuales.

A la Dra. Fernanda Somuano agradezco en todo lo que vale su curso de Política comparada, que me brindó los instrumentos para la comparación de casos más similares, su justificación teórica y sobre todo el balance para delimitar los casos y definir las dimensiones de análisis. Estoy convencido de que quiero continuar especializándome en esta rama de nuestra disciplina y en gran medida es gracias a su curso y acompañamiento en este proceso de tesis.

Agradezco a mis maestras y maestros de El Colmex por todo lo que han significado para mi formación académica. Sin ninguna prelación, pero con igual gratitud, a: Fernando Nieto, Laura Flamand, Roberto Breña, Paola Encarnación, Francisco Gil Villegas, Élodie Brun, Rogelio Hernández, Isabelle Rousseau, Melina Altamirano, José Luis Méndez, Humberto Beck e Ilán Bizberg. También al Dr. Enrique Cabrero, quien me permitió sumarme a su curso de Federalismo y gobiernos locales, una experiencia sumamente formadora. Cada uno y una ha dejado en mí una impronta para continuar con mi formación académica y mejorar la precisión conceptual y los métodos para entender la realidad social, siempre compleja y cambiante.

Mi agradecimiento a todo el personal de El Colmex que durante los meses que tuvimos la dicha de estar ahí, antes de la pandemia por Covid-19, nos hicieron sentir en casa. También

por los esfuerzos para mantener la calidad de la enseñanza aun a distancia, pues ésta es una tesis escrita en dos planos, el de la ciudad de México, con los fríos propios del Ajusco, y el de Oaxaca de Juárez, una ciudad que seguirá deslumbrando a quien la visite por su singular belleza. No obstante, volver a El Colmex siempre será estar y sentirse en casa.

A los actores políticos que accedieron a ser entrevistados para enriquecer este trabajo de investigación mi gratitud sincera. En el caso de Oaxaca, al Lic. Gabino Cué Monteagudo, al contador Jesús Martínez, al Dr. Adolfo Toledo, al Mtro. Enrique Arnaud, al Mtro. Hugo Félix y al Dr. Jaime Bolaños Cacho. En el caso de Puebla, al Lic. Diódoro Carrasco Altamirano, al Lic. Fernando Manzanilla, al Mtro. Humberto Aguilar y a la Mtra. Ana Teresa Aranda. Sus testimonios han sido piedra angular en la elaboración de este trabajo que da cuenta de un periodo reciente y poco explorado en los estudios sobre la política subnacional mexicana.

En este trayecto la amistad fue importante. A los compañeros de la maestría que hicieron menos pesada la carga de trabajo que por momentos nos rebasaba agradezco su empatía: Jorge Gándara, Pedro Cárdenas y Carlos Sergio López. Buenos colegas, al igual que la generación de *colmecas* con quienes tuve algunas de las mejores conversaciones de mi profesión. En Oaxaca, durante estos años de estudio, mi gratitud en especial a Francisco Ángel Maldonado.

Al final, pero siempre en el corazón, agradezco el apoyo de mi familia. Ustedes saben lo mucho que representan para mí. Siempre que pienso en ustedes tengo el motivo más poderoso para seguir esforzándome por salir adelante. Este trabajo apenas representa un poco de todo lo que les debo. La mayor recompensa es verlos felices por alcanzar este logro, que es el de alguien que los ama.

Finalmente, gracias al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Conacyt, del Gobierno de la República, por la beca que me brindó para dedicarme exclusivamente a la maestría durante 24 meses. Sin este apoyo hubiera sido imposible concluir esta tesis que espero contribuya a la discusión nacional e internacional de los temas que a continuación se presentan.

*A Carmen Hernández, que me enseñó a amar los profundos cielos azules de su país de  
nubes desde que era niño.*

*A mi madre Carolina Carbajal por todo su esfuerzo, amor y virtud.*

*A quienes aún creen en la democracia.*

*Al Pueblo de Oaxaca.*

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I. Entre la búsqueda de democracia y el legado autoritario: la democratización subnacional en México y los casos de Oaxaca y Puebla.....</b>	<b>18</b>
Democratización: descifrar el nivel subnacional en México.....	24
La democratización subnacional y las direcciones del cambio político.....	38
La función de los gobernadores en el cambio de siglo.....	51
<b>CAPÍTULO II. La paradoja de la democratización oaxaqueña: conflicto social, alternancia y gobernabilidad sobre alfileres.....</b>	<b>60</b>
El conflicto social como <i>continuum</i> .....	65
La crisis de 2006 y sus implicaciones para el cambio político .....	73
El acceso al poder y la conformación del grupo político.....	79
La consistencia del proyecto de gobierno con la transición democrática.....	95

Las condiciones de la nueva relación con la federación.....	107
Conclusiones del caso.....	118
<b>CAPÍTULO III. La persistencia del legado autoritario. Puebla y un caudillismo subnacional en el siglo XXI: el “morenovallismo”.....</b>	<b>120</b>
El caudillismo subnacional como <i>continuum</i> .....	124
El acceso al poder y la conformación del grupo político.....	132
La consistencia del proyecto de gobierno con la transición democrática.....	141
Las condiciones de la nueva relación con la federación.....	151
Conclusiones del caso.....	159
<b>Conclusiones generales.....</b>	<b>161</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>170</b>
Anexo 1. Anexo 1. Entrevistas a actores políticos oaxaqueños en torno al primer gobierno de alternancia en el estado de Oaxaca.....	176
Anexo 2. Entrevistas a actores políticos poblanos en torno al primer gobierno de alternancia en el estado de Puebla.....	221

## Introducción

Los procesos de cambio político a nivel subnacional representan una veta para la investigación en ciencia política insuficientemente explorada hasta ahora en nuestro país. Si la democratización se ha convertido en un paradigma de nuestro tiempo, analizar lo que sucede a partir de las primeras alternancias en las gubernaturas de los estados de México es un campo de investigación interesante y provechoso. A partir de 2010, Oaxaca y Puebla fueron laboratorios para la puesta en marcha de gobiernos de coalición luego de que las elecciones de ese año favorecieron a las alianzas electorales conformadas por el PAN y el PRD junto con otros partidos pequeños.<sup>1</sup>

En su momento estas alianzas fueron calificadas en la opinión pública mexicana como *antinatura* debido a la formación ideológica contrastante e incluso antitética de sus promotores. No obstante, resultaron exitosas electoralmente y llevaron al poder con gran legitimidad de origen a nuevos gobernadores con la promesa —una década después de la alternancia en la Presidencia de la República— de terminar con los vicios y abusos de la hegemonía priista que se mantenía e incluso se había fortalecido en el ámbito subnacional.

En este trabajo se comparan los casos de Oaxaca y Puebla en el periodo 2010-2016 bajo el enfoque de casos más similares. Se sigue la recomendación de Lijphart respecto a que: “a menos que el propio sistema político nacional constituya la unidad de análisis, la comparabilidad también puede mejorarse al centrarse en la comparación intra-nación en lugar de la comparación internacional [...] El análisis comparativo intra-nación puede aprovechar las muchas características similares de la nación que sirven como controles”.<sup>2</sup> Las unidades de análisis son los subsistemas políticos de dos estados del país en un mismo periodo de tiempo.

---

<sup>1</sup> Es importante mencionar que aunado a estos dos estados también se presentó el caso de Sinaloa con Mario López Valdés al frente del primer gobierno de alternancia. No obstante, no se consideró en la comparación y se aisló de este análisis para enriquecer la intensidad de las dimensiones analizadas.

<sup>2</sup> Arend Lijphart, “Comparative Politics and the Comparative Method”, *American Political Science Review* 65 (1971): 689. [Traducción propia].

Los estados difieren en cuanto a su grado de desarrollo económico y niveles de bienestar, los cuales pueden ser medidos de distintas maneras y serán referencia, mas no un determinante de la investigación. Sin embargo, hay una trayectoria histórica compartida en tanto que Oaxaca y Puebla son estados vecinos cuya semejanza principal es haber sido gobernados por el PRI durante el mismo periodo de tiempo, de forma autoritaria. En este sentido, se parte de la observación de Przeworski y Teune respecto a que los factores comunes son irrelevantes para determinar el comportamiento que se explica desde patrones diferentes que son observables entre los casos, por lo que cualquier conjunto de factores diferenciales entre ellos puede ser explicativo del comportamiento de interés para la investigación.<sup>3</sup> Me propongo estudiar estos diferenciales a partir de los experimentos surgidos de las elecciones estatales de 2010.

A través de un diseño de investigación de casos más similares buscaré explicar el efecto de la variable independiente de interés, que asume valores distintos en cada caso, sobre la variable dependiente, que es concomitante, manteniendo el resto de variables en común como constantes. La variable independiente principal —en adelante dimensión—, es la habilidad de los gobernadores para negociar con los grupos de poder a nivel local e implementar un programa de gobierno exitoso. Esta variable busca explicar la permanencia del grupo político en el poder más allá del término constitucional del mandato de gobierno. Subyace al diseño de la investigación una garantía: si bien se propusieron como gobiernos de coalición en campaña, en la práctica no funcionaron bajo este modelo de gobierno reciente para el sistema político mexicano. La evidencia muestra que esta figura es un elemento discursivo de campaña más que un programa de acción, como muestran los primeros experimentos que se han llevado a cabo.

¿Por qué el primer gobierno de alternancia fracasó en Oaxaca en términos de control político, mientras que el de Puebla se consolidó como proyecto de gobierno transexenal? La

---

<sup>3</sup> Adam Przeworski y H. Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry* (Nueva York: Wiley-Interscience, 1970), 34. [Traducción propia].

respuesta se encuentra en un problema de diseño institucional, pues al no funcionar como gobiernos de coalición sino como gobiernos centralizados en la figura de gobernadores con orígenes y lazos priistas, la habilidad para concertar políticamente los principales proyectos gubernamentales dependió mucho más de los arreglos informales entre los mandatarios y los grupos de interés a nivel local. Esto supuso que la figura del gobernador de alternancia fuera muy distinta según el escenario político en que se desarrolló. En el caso poblano, el gobierno de Rafael Moreno Valle fue eficaz en términos de control político y socavó los intentos de la oposición por ganar el gobierno estatal en dos ocasiones, 2016 y 2018, mientras que en Oaxaca el regreso del PRI a la gubernatura sucedió sin complicaciones en 2016. En el primer caso, y es importante advertirlo desde ahora, el éxito del morenovallismo no significó mayor apertura democrática.

Esta investigación también busca identificar las pautas de continuidad de un grupo político en el poder en estos primeros gobiernos de alternancia que fueron encabezados por Gabino Cué Monteagudo y Rafael Moreno Valle en Oaxaca y Puebla, respectivamente. Este interés da pie a una reflexión más amplia que, necesariamente, inserta estos casos pioneros de la alternancia en dos entidades del país en la discusión sobre democratización, la cual ha tenido un desarrollo prolífico en las últimas décadas.<sup>4</sup> Debido a que la democratización no es un puerto de llegada, la elección de casos genera cuestionamientos sobre el papel de gobernadores que emergen de distintos procesos políticos, pero proponen, como premisa común, acabar con la hegemonía priista en el plano subnacional.

¿Qué ofrecen de novedoso estos casos cuando hay otros antecedentes de la democratización subnacional en México? En primer lugar, la circunstancia temporal. Ambos suceden a una década de la primera alternancia en la Presidencia de la República y en un momento de continuidad presidencial PAN, cuya legitimidad como partido gobernante fue

---

<sup>4</sup> Solo por ofrecer un ejemplo, la serie de trabajos *Transiciones desde un gobierno autoritario* coordinada por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter se publicó por primera vez en su versión en inglés en 1986.

fuertemente cuestionada después del proceso electoral de 2006. Propongo que las dinámicas de cambio político en los estados no reflejan necesariamente las trayectorias nacionales; más bien se presenta un proceso de retroalimentación entre lo que sucede en la capital del país y lo que ocurre en los estados. De modo que los casos de Oaxaca y Puebla se inscriben en un momento relevante para el análisis, en el que hay mayores condiciones para la competencia electoral subnacional y múltiples centros de poder político en el país; una coyuntura en la que el PRI se encuentra replegado en sus bastiones estatales para después tomar el poder precisamente con uno de sus gobernadores: Enrique Peña Nieto.

Adicionalmente, estas alternancias suceden en estados con un pasado autoritario muy reciente. A la tradición caudillista que es un ámbito de investigación histórica, se suma el ejercicio del poder con mano dura de un PRI que no modificó sus formas de gobernar después de 2000. Los antecesores de los gobernadores de la alternancia se caracterizaron por imprimir un estilo personal duro a sus mandatos en el periodo que va de 2004 a 2010. Ulises Ruiz y Mario Marín, gobernadores de Oaxaca y Puebla, respectivamente, enfrentaron protestas ciudadanas masivas para exigir su renuncia antes de concluir funciones. Ninguno de los dos se doblegó a las manifestaciones, y por el contrario volvieron a operar elecciones para mantener el control político antes de que amplias coaliciones electorales se formaran en su contra.

Los antecesores de los gobernadores aliancistas fueron cuestionados por sectores mayoritarios de sociedades cada vez más diferenciadas y críticas del poder, luego de evidenciar su vocación autoritaria en eventos como la represión en contra magisterio oaxaqueño, en lo que fue el *annus horribilis* de 2006. En el caso poblano sobresale la intimidación a los críticos del poder, cuyo signo más ominoso fue la detención arbitraria de la periodista Lydia Cacho, quien investigó una red de pederastia que involucraba al gobernador Marín. En resumen, se trataba de gobiernos con prácticas autoritarias, a pesar de los nuevos vientos democráticos que corrían a nivel nacional.

Estudiar el proceso de cambio de 2010 es de suyo interesante, sin embargo, este trabajo se enfocará en analizar el ejercicio del poder de los gobernadores de alternancia seleccionados. Después de generar grandes expectativas de cambio, estos gobernadores fueron cuestionados por su estilo de gobernar. En un caso por su vuelta al autoritarismo: Moreno Valle, y en el otro por su falta de interés en resolver los problemas coyunturales del estado: Cué Monteagudo. Al final, ambos gobernadores proyectaron una imagen muy diferente: el gobernador poblano entrega saldos tangibles al frente de Puebla pese a su mano dura y aspira a la Presidencia de la República en 2018, mientras que el gobernador oaxaqueño pierde control político de la entidad antes de terminar su mandato; enfrenta manifestaciones sociales permanentes y entrega al PRI un estado que en la opinión pública nacional aparenta ser ingobernable.

Hay tres dimensiones de análisis a considerar en el proceso de instauración de un primer gobierno de alternancia. La primera se manifiesta en la conformación de un grupo político, con la posibilidad de consolidarse en torno a la figura del líder, lo que sucede en Puebla y no en Oaxaca. En esta variación se vuelve relevante la prospectiva del gobernador: sus ambiciones para proyectarse al plano nacional en el futuro, así como su habilidad para ejecutar el programa de gobierno. Para tal efecto, se asume el control del gobernador sobre su gabinete, pero al menos en el caso poblano también hay indicios de que este control se extendió a los otros poderes del estado. El grupo político se convierte en una especie de dominio hegemónico. Esto da lugar a un ejercicio del poder diferenciado: en el caso poblano basado en un caudillismo extrapolado al siglo XXI, y en el caso oaxaqueño caracterizado por la pérdida de control político de la administración estatal, debilidad que a la postre se funde con lo esencial del viejo régimen: las redes clientelares, la confrontación política y la necesidad de un gobernador fuerte.

¿Hasta dónde es posible concebir a los gobiernos de alternancia en estos estados como promotores u obstáculos de la democratización subnacional? La segunda dimensión inserta los casos de estudio en la discusión sobre el paradigma de la democratización en México. La

premisa que se sigue es que el hecho de que hayan sido primeros gobiernos de alternancia no supone, necesariamente, consistencia con valores más democráticos. Para tal efecto, será indispensable discutir las sendas que ha abierto la teoría de la democratización en el caso mexicano y pensar los procesos oaxaqueño y poblano como casos comparables, herederos de un pasado de prácticas autoritarias que se sobreponían a los preceptos legales. Se trata de estados donde la ley siempre estuvo supeditada al ejercicio personalista del poder y donde la división de poderes fue más una aspiración legal que una realidad cotidiana.

La dimensión de análisis principal puede verse como un proceso continuo en que el gobernador ejerce su mando sobre un equipo cohesionado, el cual a su vez procesa la demanda social y controla a los grupos de interés y de presión, lo que influye en su permanencia a pesar de los ciclos electorales. La segunda dimensión implica que un gobierno de alternancia se enfrenta al dilema de coaccionar a la oposición y los grupos sociales o ser condescendiente hasta el punto de desaparecer como autoridad constitucional. El paradigma de la democratización obliga a que los nuevos poseedores del poder abran los subsistemas y liberalicen el ejercicio del poder, pero sigue siendo difícil determinar el punto de equilibrio entre ejercer control político e impulsar la apertura democrática. La evidencia apunta a que los extremos de esta relación no reflejan un panorama de consolidación democrática, sino de contradicciones en el ejercicio del poder. De este modo, el cambio político, a menudo considerado lineal, aparece sometido por las disputas entre actores locales y las ambiciones futuras de los gobernadores.

La tercera dimensión de análisis considera las alianzas establecidas por los gobernadores de alternancia con la federación para garantizar recursos financieros que solventaran los principales proyectos de su administración, por ejemplo, en el rubro de infraestructura. Esto es sumamente relevante porque, como se verá en el primer capítulo, a partir de la década de los ochenta se inicia un proceso de descentralización administrativa por parte de la federación, que

se acentúa durante el gobierno de Ernesto Zedillo e implica para los gobernadores electos en el nuevo siglo grandes responsabilidades en el ejercicio del gasto. Este desplazamiento no es menor y supone que la función de los gobernadores es distinta antes y después de la alternancia en la Presidencia de la República.

En cualquier caso, para el análisis se considera como punto crítico la nueva autonomía de los gobernadores en un momento de menores controles de la federación sobre su actuación; condición acentuada una década después del triunfo del PAN en las elecciones presidenciales. Se plantea la pregunta acerca de, ¿cuál fue el tipo de relación que los gobernadores de estos estados establecieron con el presidente de la República en turno? Debe considerarse que arribaron al poder con un presidente panista, Felipe Calderón, y lo dejaron con un presidente priista, Peña Nieto. Además, tanto Moreno Valle como Cué Monteagudo presidieron la Conferencia Nacional de Gobernadores, Conago, lo que aporta una faceta interesante para entender cómo operaron con sus pares la dinámica de alianzas políticas, lo que a uno de ellos le permitió tener mayor notoriedad para sus aspiraciones futuras: Moreno Valle.

La comparación por realizar respecto a los periodos de gobierno de los actores en cuestión cubrirá estas dimensiones principales y el método de trabajo empírico será cualitativo, mediante entrevistas a profundidad con actores clave. Asimismo, se consideran el análisis histórico y hemerográfico, toda vez que son casos de estudio muy recientes, pero con raíces en procesos ampliamente estudiados desde otras perspectivas; suman al trabajo ideas basadas en los movimientos sociales y el caudillismo.

Esta investigación asume que la primera alternancia en Puebla fue exitosa en términos de mantener a un grupo político al frente de los destinos del estado. El sucesor de Moreno Valle fue José Antonio Gali Fayad en el periodo 2017-2018, luego de una reforma para empatar los tiempos electorales con las elecciones federales. En 2018, frente a un clima de crispación social y cuestionamientos en su contra por presuntos delitos electorales, Martha Érika Alonso, esposa

de Rafael Moreno Valle, es electa para un periodo de seis años como la primera gobernadora en la historia de Puebla. De no ser por el fatal accidente aéreo en el que este matrimonio falleció en diciembre de 2018, al momento de escribir esta tesis ella se mantendría como la gobernadora de Puebla y él como coordinador de los senadores del PAN.

En contraposición a esta consolidación del grupo en el poder estatal en Puebla, en Oaxaca la situación fue opuesta. El gobernador Gabino Cué terminó su mandato en medio de la crispación social y sin la fortaleza para abanderar a un sucesor. La suma de intereses no conformó un grupo en el poder sólido, y por tanto el gobernador no logró establecer las alianzas que le permitieran mantener el control político del estado; fue presa de los grupos de poder locales, entre los que se abre un amplio abanico, desde movimientos sociales con una base clientelar identificada, hasta grupos con presencia nacional, aliados coyunturales del PRI. La red de intereses que prevalecía en Oaxaca fue más poderosa, en versiones partidarias y no partidarias, que el proyecto de alternancia.

En este punto hay que señalar dos vertientes para el caso oaxaqueño. La primera relacionada con los intereses de una élite política de origen priista reformada hacia las fuerzas de oposición tradicionales: el PAN y el PRD, que no supo cumplir las expectativas del electorado. La segunda, la consolidación, indeseable para el proceso de democratización, de grupos intermediarios entre el estado y los municipios; organizaciones que cubren una amplia gama ideológica. Por encima de la discusión intelectual que interviene en sus objetivos de lucha, esta intermediación política socavó, en la práctica, el papel de las autoridades constitucionales, a nivel estatal y municipal, para decidir el destino de recursos públicos ante un gobernador con escasos márgenes de maniobra. En otras palabras, el desarrollo del estado de Oaxaca dependió en mayor medida de los intereses de grupos movilizados por recursos, entre los que destaca la sección veintidós de la CNTE.

En suma, los casos aquí presentados ofrecen un nuevo panorama sobre las implicaciones de la alternancia política a nivel subnacional, no solo en tanto experimento reciente sino en el curso concreto de gobiernos que emprendieron intentos de cambio político en estados con inercias locales que modificaron sus rumbos de acción. De ahí que esta sea una tesis sobre las paradojas de la democratización y no solo sobre la construcción de grupos políticos. Por un lado, el intento oaxaqueño quedó atrapado en su circunstancia específica y fue objeto de un proceso de deslegitimación desde la base que lo impulsó. Por otro lado, el intento poblano logró la persistencia del morenovallismo en el tiempo, aprovechando lo que había funcionado antes: la centralización del poder en manos de un gobernador de corte autoritario. Este intento traicionó su vocación original en función de un proyecto político de largo plazo. En todo caso, es importante anotar que éste es un estudio sobre las vicisitudes de la alternancia política sin que, necesariamente, medie la esperanza democrática.

## **CAPÍTULO I. Entre la búsqueda de democracia y el legado autoritario: la democratización subnacional en México y los casos de Oaxaca y Puebla**

La democracia como régimen político es siempre un proyecto inacabado. En torno a su realización hay un debate permanente que sugiere la persistencia de una brecha entre los ideales democráticos y la política práctica de corte demócrata y liberal.<sup>5</sup> La modernidad ha supuesto que esta brecha se amplíe, y ha evidenciado rupturas entre lo deseable y lo posible en la búsqueda de una mayor representación popular. Construir la legitimidad de los regímenes democráticos hoy en día pasa por la renovación de la confianza de la ciudadanía en sus representantes, cuestión que difícilmente puede lograrse sin una renovación de los partidos políticos; estructuras intermedias indispensables para conectar las demandas del sistema político con las instituciones públicas responsables de darles respuesta.

Ubicar a México dentro de la brecha entre los ideales democráticos y la *praxis* política es una tarea compleja. En primer lugar, porque, a pesar de sus formalismos procedimentales, es imposible considerar que el país haya sido una democracia durante el siglo XX. En palabras de un observador de la época del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido hegemónico: “el populismo corporativista implicaba una movilización política para, irónicamente, desmovilizar los grupos de clase que pueden formular demandas. La desmovilización en el sistema político mexicano ha permitido un sofisticado uso del proceso de negociación dentro de los límites prescritos por el Estado”.<sup>6</sup> Bajo la lógica estatal predominante en México durante el siglo XX, los límites del sistema se ensanchaban solo en la

---

<sup>5</sup> Conviene retomar una definición mínima de democracia: “La única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales), que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos* ... Por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría”. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 2013), 24-25.

<sup>6</sup> José Luis Reyna, “Redefining the Authoritarian Regime” en *Authoritarianism in Mexico*, ed. José Luis Reyna y Richard Weinert (Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977), 161. [Traducción propia].

medida que permanecieran bajo el control estatal; el cual dependía de la predominancia de un solo partido: el PRI.

El éxito del corporativismo priista matiza lo que en el fondo es una disputa entre dos modelos de organización social que han delineado un área relevante de interés dentro de la ciencia política: el autoritarismo y la democracia. Considerar estos conceptos como extremos es, probablemente, el primer error al que una observación superficial podría conducir. En la realidad, es común observar tendencias que surgen y se extienden entre ambos polos. Con todo, vale la pena retomar a Juan Linz comentado por Reyna respecto a lo que representa un régimen autoritario: “Linz observa que una de las características de un régimen autoritario es el vacío de la movilización política extensiva e intensiva. Un régimen autoritario solo tiene una muy drástica solución a la movilización autónoma: represión”.<sup>7</sup> En efecto, debajo de la superficie en la que los grandes sectores daban legitimidad al PRI subyacía un mecanismo latente de violencia política, el cual fue indispensable en la época de su dominio absoluto como partido hegemónico. Tal mecanismo era sintomático de un régimen autoritario.

Si bien reconoce que prefiere evitar para efectos de su investigación la idea de un *continuum* entre democracia y autoritarismo y por ello prefiere ubicarlos como tipos ideales, esta ventaja metodológica habilita a Linz para ofrecer una definición de régimen autoritario clásica para la disciplina: “los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un limitado, no responsable, pluralismo político. Sin una ideología elaborada y rectora (pero con mentalidades distintivas); sin intensiva y extensiva movilización política (excepto en algunos puntos de su desarrollo); y en la cual un líder u ocasionalmente un grupo pequeño ejerce el poder dentro de los límites formalmente mal definidos pero realmente bastante predecibles”.<sup>8</sup> De este modo, es posible subrayar que, además del mecanismo de represión característico del viejo régimen

---

<sup>7</sup> Reyna, “Redefining”, 164.

<sup>8</sup> Juan J. Linz, “An Authoritarian Regime: Spain”, en *Mass Politics*, ed. Eric Allardt y Stein Rokkan (New York: The Free Press, 1970), 255. [Traducción propia].

político mexicano, éste también se caracterizó por un ejercicio del poder que no obedeció al imperio de la ley, sino que lo sobrepasó al desafiar su artificiosidad y, además, no elaboró ni proyectó una identidad ideológica propia.

El aspecto ideológico del viejo régimen de partido hegemónico es controversial en la medida que generaciones de mexicanos escucharon por décadas un inagotable discurso oficial que los remitía a la Revolución mexicana como proceso fundacional de aspiraciones y proyectos para el siglo XX. El PRI encontró en ese motivo un eje articulador de su programa político mas no una ideología en sentido estricto. En gran medida, los vaivenes políticos le dieron una impronta particular al actor central de la vida pública mexicana durante el siglo pasado. Así, cada presidente marcó una breve época y puso énfasis en ciertos temas, sin que en conjunto el PRI conformara una visión del mundo más allá de su idealización de la Revolución como origen unificador y consistente, cuando es evidente que tal capítulo de la historia mexicana tuvo sus propias pugnas internas, liderazgos contrapuestos y legados específicos. La Revolución como mentalidad y no como ideología, retomando la diferencia que establece Linz inspirado por Theodor Geiger: “las ideologías tienen un fuerte elemento utópico; las mentalidades son más cercanas al presente o al pasado”.<sup>9</sup>

En la reinterpretación de nuestro legado autoritario es preciso ubicar al PRI como el actor central, pero también es justo conceder que su proyecto hegemónico se fue resquebrajando a medida que avanzó la segunda mitad del siglo XX. La apertura política fue un ajuste debido al objetivo inviable del programa original: aglutinar a la sociedad en un partido. Al no entender la diferenciación estructural de la sociedad mexicana, aceptada con los fenómenos demográficos y económicos que se aceleraron en las últimas décadas del siglo pasado, el PRI socavó por sí mismo la legitimidad que ya no podía restringirse solo a los actores de su manto corporativo.

---

<sup>9</sup> Linz, “An Authoritarian”, 257.

En el cambio de época que representó la pérdida de legitimidad del PRI se hallan los antecedentes de la transición a la democracia. No hay una fecha exacta que remita a los orígenes de este proceso, pero debe considerarse el daño que el régimen autoritario podía suscitar cuando se proponía no solo controlar sino eliminar el disenso. La masacre de los estudiantes universitarios el 2 de octubre de 1968 es un parteaguas respecto a lo que el Estado autoritario podía provocar mediante el uso excesivo de la fuerza a través del Ejército, y la mayor muestra de lo que la sociedad civil mexicana enfrentaba si pretendía promover mayores libertades en la arena pública. La frase del presidente Díaz Ordaz en su cuarto informe de gobierno, un mes antes de la masacre, ilustra la perversión del régimen revolucionario frente a la demanda de democratizar al país: “Hemos sido tolerantes hasta excesos, criticados, pero todo tiene un límite”.<sup>10</sup>

Si el 68 se convierte en el imaginario social en el momento que exhibe un autoritarismo sin consideraciones morales, la larga marcha por la democracia inicia formalmente años después. Su antecedente institucional puede ubicarse en 1977, cuando el presidente López-Portillo promueve una nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales que abría la puerta para que los partidos de oposición obtuvieran mayor representación a través de requisitos más accesibles para la competencia política. Este aspecto fue el detonante de una serie de procesos de escala subnacional, que supone el resquebrajamiento del régimen autoritario de lo local a lo nacional y no al revés, por más que una tendencia a la centralización sugiera ver en panorámica el cambio político y no observar las escenas específicas que se suscitaron al interior del país. Con todo, queda como un asunto

---

<sup>10</sup> Karla Rodríguez, “Hemos sido tolerantes hasta excesos: Díaz Ordaz”, *El Universal*, 1 de septiembre de 2018. Consultado en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/hemos-sido-tolerantes-hasta-excesos-pero-todo-tiene-un-limite-diaz-ordaz>.

pendiente en el análisis el liderazgo político ejercido en el centro del país y sus efectos hacia los estados.<sup>11</sup>

Si el cambio de época ocurre entre las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, conviene retomar una perspectiva anterior que describe el autoritarismo priista en su relación con algunos actores relevantes del sistema político, considerando que este sistema está mediado, en el caso mexicano, por un modelo federal, al menos constitucionalmente. La propuesta clásica de González Casanova —ubicada en la década de los sesenta— evaluaba la relación entre estados y federación como problemática y no ajustada al modelo federal clásico: “La idea de una Federación integrada por estados libres y soberanos, típica del modelo elaborado por los constituyentes de Filadelfia —y recogida por todas nuestras constituciones liberales hasta la actual— no corresponde a la dependencia real que guardan los estados respecto del gobierno federal, y los gobernadores respecto del presidente”.<sup>12</sup>

Después de la relación con el Congreso federal y con las fuerzas armadas, la relación más importante en términos de su alcance para mantener a salvo el modelo autoritario era la del presidente de la República con los gobernadores de los estados del país, en una época en la que, además, nombraba a discreción al regente del Distrito Federal. Así, abrir la caja negra del sistema político mexicano implica reconocer la variedad de contextos locales, tanto estatales como municipales, que fueron en distintos momentos presa del autoritarismo y escenarios de esfuerzos colectivos por democratizar la vida pública.

Antes de evaluar tales esfuerzos, vale la pena discutir la visión panorámica de González Casanova que subraya la dependencia de los estados respecto del gobierno central en tres

---

<sup>11</sup> En palabras de Hernández: “Del mismo modo que el jefe del ejecutivo desempeñó el papel de líder de toda la nación, también fue el dirigente nacional de la élite política”. El autor considera que hay una transformación en la élite política en la década de los setenta cuando ocurren modificaciones prácticas y en las instituciones políticas, lo que representa una interpretación al cambio político ubicada en la élite del viejo régimen. Rogelio Hernández, “La transformación del presidencialismo en México”, *Una historia contemporánea de México: Actores. Vol. 2*, ed. Lorenzo Meyer e Ilán Bizberg (México: Océano- El Colegio de México, 2006), 97.

<sup>12</sup> Pablo González Casanova, *La democracia en México* (México: Ediciones Era, 1967), 37.

sentidos: político, militar y financiero. Es decir, una época en la que suceden con relativa facilidad destituciones de gobernadores, en la que hay una presencia indiscutible de jefes militares y agentes de gobernación, además de la consabida influencia de diputados y senadores con carrera política en la capital. Por otro lado, el autor nota con gran sentido de anticipación un aspecto que se agravará en las próximas décadas: la dependencia presupuestal que compromete las finanzas públicas estatales debido a la baja recaudación en el ámbito local. En palabras de este autor: “hasta llegar a un calendario político que paulatinamente va acentuando el poder del presidente conforme transcurre el periodo presidencial, todos estos hechos hacen que los instrumentos políticos ideados para lograr un sistema de ‘contrapesos y balanzas’, del tipo que proponía Madison, no funcionen en la realidad del México contemporáneo”.<sup>13</sup>

Si el viejo régimen priista supuso dos candados para conservar su modelo autoritario: 1. El corporativismo<sup>14</sup>; y 2. Un federalismo centralizado, es en el segundo donde pueden explorarse los antecedentes de la transición democrática subnacional. Esto no quiere decir que, por sí solos, los gobernadores no emprendieran en otra escala sus propios esfuerzos corporativistas, sino que la ruptura del modelo autoritario no vendría del debilitamiento de los sectores priistas a nivel nacional antes que de la pérdida de control político de los estados y municipios, donde el régimen socavó su legitimidad a medida que se acercaba el cambio de siglo. En este proceso de la periferia al centro las fuerzas políticas de oposición, además de los movimientos sociales, jugaron un papel crucial en la democratización.

---

<sup>13</sup> González Casanova, *La democracia*, 4.

<sup>14</sup> Para efectos prácticos, se retoma la clásica definición de Schmitter: “El corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constituyentes están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado y otorgadas al monopolio deliberadamente representacional dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre su selección de líderes y articulación de demandas y apoyos”. Philippe Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, edited by Philippe Schmitter and Gerhard Lehmbruch (London: SAGE Publications, 1979), 13. [Traducción propia].

## **Democratización: descifrar el nivel subnacional en México**

¿Por qué debería interesar para un trabajo sobre la consolidación de un grupo político en el poder de un estado en contraste con la pérdida de control político del ejecutivo en otro estado los antecedentes del autoritarismo que definió buena parte de la vida pública del México del siglo XX? Una razón es que los primeros gobiernos de alternancia en Oaxaca y Puebla son herederos de una demanda legítima de democratización, que se sintetiza en las exitosas coaliciones electorales de 2010 en contra del PRI, pero que es mucho más diversa y plural. Para empezar, este trabajo retoma aspectos que no deben perderse de vista al hablar de democratización.

Para O'Donnell y Schmitter, “la transición es el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”.<sup>15</sup> Esta definición elemental da pie a varias preguntas, pero el aspecto teórico que subyace es el de un tránsito que implica rupturas, pero también podría implicar continuidades. Para estos autores: “las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria”.<sup>16</sup> Así, el resquebrajamiento del autoritarismo no deriva, necesariamente, en un régimen democrático; esto es un indicador para analizar el gobierno de Rafael Moreno Valle en Puebla, que fue objeto de múltiples señalamientos como gobierno autoritario. Abrir el panorama de la democratización, y no delimitarlo a una consecuencia predecible y abarcadora es una virtud del trabajo pionero coordinado por O'Donnell y Schmitter.

Volver a algunos conceptos clásicos facilita el análisis de la democratización. Precisamente, estos autores retoman el concepto de ciudadanía como principio rector. En los

---

<sup>15</sup> Guillermo O'Donnell y Philipp Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario 4, Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas* (Barcelona: Paidós, 1994), 19.

<sup>16</sup> O'Donnell y Schmitter, *Transiciones*, 19.

procesos de alternancia de 2010 tal concepto se hizo presente para modular el debate público en los estados señalados. Por ejemplo, en el caso de Oaxaca Gabino Cué se presentó a la contienda como un ciudadano más que no militaba en algún partido político. Si bien había sido presidente municipal de la capital del estado postulado por el partido Convergencia por la Democracia, él defendió su proyecto como uno basado en el valor de la ciudadanía. Además, planteó la alianza electoral como frente plural en el que cabían todas las fuerzas políticas menos el PRI. La alternancia se presentaba, en consecuencia, como un fenómeno deseable por sí mismo.

Ciudadanía y democracia marcan los ejes de un cambio de época que en el caso mexicano sucede al derrumbe del régimen autoritario. Pero no todo son los conceptos clave para el discurso político, debe haber elementos mínimos que establezcan que estamos frente a un nuevo régimen. En tal sentido, O'Donnell y Schmitter señalan un fenómeno reciente, la democratización, como dependiente de los vientos de cambio de cada territorio, pero con ciertas condiciones generales: “La forma específica que adopte la democracia en un determinado país es contingente, aunque a raíz de la existencia de ciertos modelos prominentes y de la difusión internacional es probable que los actores contemporáneos coincidan en torno de ciertos procedimientos mínimos como elementos necesarios de la democracia política”.<sup>17</sup>

Se podría decir que los valores democráticos de la actualidad se desdoblan en dos tiempos de la lucha política. Por un lado, en la circunstancia electoral, en la que sobresalen especialmente los procedimientos relacionados con el voto: que sea universal en los adultos, que sea secreto, que las elecciones se realicen en forma periódica, que exista competencia electoral, y el poder ejecutivo rinda cuentas de su actuación<sup>18</sup>, entre otros aspectos. En segundo lugar, O'Donnell y Schmitter se refieren a “procedimientos menos esenciales, o ampliaciones experimentales del principio de ciudadanía en democracias más avanzadas”, aquí caben la

---

<sup>17</sup> O'Donnell y Schmitter, *Transiciones*, 22.

<sup>18</sup> O'Donnell y Schmitter, *Transiciones*, 22

responsabilidad administrativa, la revisión de los procesos judiciales, el financiamiento público de los partidos, el acceso irrestricto a la información, la limitación de los mandatos sucesivos<sup>19</sup>, entre otros. Estos aspectos tienen mayor vinculación con el ejercicio del gobierno, lo que implica que a la rendición de cuentas por parte de los gobernantes se suma la transparencia y una condición que adelantan los autores y está relacionada con este trabajo: “la limitación de los mandatos sucesivos”.

Si la democratización supone rupturas con el pasado, podría presumirse que una de ellas es que cada vez más personas accedan a los cargos de elección popular y tengan representatividad en el gobierno. La tendencia contraria se observa en el caso de México cuando la oposición al viejo régimen, con mayor fuerza, fue convirtiéndose en un espacio en el que convergieron actores del PRI. Dicho de otro modo, si la Corriente Democrática fue el caso paradigmático como escisión del PRI y fractura del sistema previo a las elecciones de 1988, y sin cuya participación hubiese sido imposible la sólida candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República y la crisis de legitimidad con la que arribó al poder Carlos Salinas de Gortari a esta institución, hay que considerar en los esfuerzos sucesivos hacia un sistema más pluralista un fenómeno frecuente: que la clase política tradicional se recicló en la oposición. Esto es relevante para la comparación de casos ya que tanto en Oaxaca como en Puebla los actores políticos que encabezarán los vientos de renovación de los gobiernos estatales también pertenecieron al PRI, lo que no debe pasarse por alto; al menos fueron funcionarios de primer nivel de administraciones priistas, lo que después será menos importante en la construcción narrativa de sus trayectorias públicas.

Por un lado, existen indicios de que la élite se aferra a sus posiciones, circunstancia en la que no tiene un efecto predominante la ideología sino el control de recursos públicos. Por otro lado, un postulado interesante de la teoría de la democratización que vale la pena retomar

---

<sup>19</sup> O'Donnell y Schmitter, *Transiciones*, 22

para contrastar los casos de estudio es la propuesta de O'Donnell y Schmitter respecto a la interacción que ocurre entre democratización y liberalización. Mientras la primera surge de las demandas de la ciudadanía y se aplica a las instituciones políticas, la segunda se refiere a las garantías de libertad individual y colectiva sin las que la democratización deviene en un formalismo.<sup>20</sup> Dicho de otro modo, liberalizar es tan importante como democratizar el sistema.

Los autores definen una categoría útil para el estudio; en su opinión, si la liberalización no es manipulada por gobernantes autoritarios, y propicia la democratización, sus defensores moderados pueden limitar el proceso o mantener ciertas cuestiones fuera de la deliberación colectiva por su contenido polémico, por lo que: “bien pueden auspiciar que se sigan imponiendo las antiguas restricciones a la libertad de individuos o grupos (o se creen otras nuevas), a quienes estiman poco preparados para gozar plenamente del estatus de ciudadanos, o suficientemente peligrosos”.<sup>21</sup> Los autores proponen el concepto de “democracia limitada” para referirse a estos casos. La democracia limitada puede servir como enfoque para aproximarse al ‘morenovallismo’ en Puebla, considerando que en este estado no se vivió una alternancia que supusiera mayores espacios para la deliberación pública o las libertades individuales, sino un nuevo ciclo de cooptación de instituciones y grupos, que facilitó al gobernador y su equipo la pervivencia transexenal.

Se someterá a prueba empírica el concepto de “democracia limitada” también en el caso oaxaqueño, en el que más bien se relajaron los controles institucionales informales, tal que la alternancia considerada deseable y suficiente para terminar con la hegemonía priista en el estado no fue suficiente para construir condiciones básicas de gobernabilidad. El sexenio de la primera alternancia oaxaqueña más bien estuvo marcado por una amenaza constante a los derechos de la población, con manifestaciones permanentes de organizaciones que bloqueaban vialidades principales y tomaban edificios públicos. Especialmente, la sección veintidós

---

<sup>20</sup> O'Donnell y Schmitter, *Transiciones*, 23

<sup>21</sup> O'Donnell y Schmitter, *Transiciones*, 23-24

adherida a la CNTE pasó de ser un grupo de interés aliado del gobierno en su origen a ser un adversario de la conducción gubernamental.

La sección veintidós enfrenta en los años de la alternancia una de las mayores pruebas a su lucha sindical debido a la aprobación de la reforma educativa en el plano federal. Esta reforma emblemática para la élite que arriba con el presidente Peña Nieto al poder supone una afrenta directa a los intereses de la base magisterial que se había opuesto por décadas a la representación de intereses por parte del SNTE y su líder vitalicia Elba Esther Gordillo. De este modo, la manifestación de los maestros en Oaxaca pasa de ser esporádica a ser permanente pues el asunto de fondo es echar abajo una reforma que sobre todo condicionaba el acceso y promoción de los docentes por un filtro de evaluaciones que, desde la óptica de la veintidós, no consideraba las particularidades regionales de Oaxaca. Al estandarizar los procesos, desde 2013 hay una amenaza constante que deja al gobierno estatal entre la espada y la pared. Cualquier decisión en favor de la nueva normatividad federal implicaba una ruptura con el principal grupo de interés a nivel estatal, que de hecho había sido promotor de la alternancia en la medida que representaba terminar con el régimen priista y castigar al gobernador saliente, Ulises Ruiz.

De lo anterior se deriva una pregunta adicional: ¿Hasta qué punto puede coexistir con la democratización un escenario de alta y continua conflictividad social? Este escenario *sui generis* es un reflejo del conflicto entre las visiones del centro y la periferia y conviene ser explorado a detalle. En todo caso, es difícil sostener que en Oaxaca se haya vivido un neo autoritarismo que coartaba derechos de ciudadanía; más bien, el panorama fue de alta polarización social basada en la defensa de cotos de poder adquiridos a través del tiempo. En este caso no se usa el término cotos de manera peyorativa, pues pueden ser legítimas ciertas reivindicaciones que apelan a las circunstancias locales, las cuales a menudo no se consideran en el diseño de políticas federales que tienden a considerar por igual las condiciones de desarrollo del país.

Un aspecto crucial que se identifica en la base del proyecto de los gobernadores de alternancia es la relativa independencia con respecto a alguna figura de poder nacional. Ni Cué Monteagudo ni Moreno Valle respondían a las órdenes del presidente Felipe Calderón en 2010. Sin ser panistas, ambos fueron abanderados del partido en el gobierno federal, lo que no supuso una subordinación fuerte. En el caso de Moreno Valle, los antecedentes de su relación —más estrecha— se encuentran en la elección federal de 2006, cuando éste compite en la primera fórmula al Senado de la República y obtiene un escaño que le redituará en posicionamiento y proyección en la carrera por la gubernatura. En el caso de Cué Monteagudo, su militancia en Convergencia por la Democracia lo había acercado a otros actores nacionales, como ciertos liderazgos del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que contribuyen a postularlo también en la primera fórmula al Senado de la República en 2006. Ambos serán compañeros de legislaturas; Moreno Valle en el grupo parlamentario del PAN y Cué Monteagudo en el de Convergencia.

La relación de los gobernadores de la alternancia no es, entonces, de sumisión al mandatario federal. De algún modo, en el segundo gobierno panista en la Presidencia de la República se fragua una nueva relación entre el presidente y los gobernadores basada en la diferenciación de esferas de competencia. En este punto, conviene señalar que esta nueva interacción es resultado de una larga evolución; pasaron muchas décadas para ensanchar los límites bajo los cuales actuaban los gobernadores subordinados al poder presidencial. El pasado se remite a las postrimerías de la Revolución mexicana, cuando se establecen reglas informales que delinearán la relación entre el centro y los estados durante el siglo XX. La confrontación militar había cedido y ahora se resolvería por vías políticas. En palabras de Meyer: “El nuevo

régimen estaba entrando en una nueva etapa de su desarrollo. La disciplina emergía del caos de la Revolución”.<sup>22</sup>

La disciplina pudo ser una virtud priista, pero al mismo tiempo no permitió mejores márgenes de maniobra para el desarrollo equitativo de los estados de México. El viejo régimen establecía directrices que podían o no ser del agrado de los gobernadores, pero a fin de cuentas en la práctica eran ley. La voz de los gobernadores podía ser importante al interior de los estados, pero no significaba tener mayor ascendencia con el jefe de la nación. De ahí que Meyer identifique una contradicción básica del nacionalismo revolucionario en la división geográfica de poderes: “Por muchas razones, el federalismo se mantiene tan débil como en el pasado. El gobierno federal tiene control de alrededor de 80 por ciento del total de recursos públicos comparado con cerca del 60 por ciento al final del Porfiriato. Todos los proyectos de inversión importantes en el nivel estatal dependen del apoyo federal”.<sup>23</sup>

Esta condición reveladora de la dependencia estatal es consistente con la visión que líneas arriba enunciaba González Casanova. En pleno apogeo del siglo XX mexicano, el diseño federal de país era quimérico, y con él se condicionaba las posibilidades de desarrollo del país. No pierde vigencia la discusión respecto a qué clase de país seríamos si las decisiones presidenciales hubieran priorizado el desarrollo equilibrado del territorio nacional, en vez de poner énfasis en ciertos estados y ciertas regiones que hoy son más desarrollados que otros. Es innegable que esta situación derivó en una marcada marginación del Sur-Sureste en comparación con el Centro y Norte del país.

Si los gobernadores de la alternancia analizados en los albores del siglo XXI rompieron el molde de la disciplina priista, conviene también traer una imagen del pasado para entender qué significaba romper ese principio casi sagrado en otro tiempo. Para Meyer, al escribir en la

---

<sup>22</sup> Lorenzo Meyer, “Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico” en *Authoritarianism in Mexico*, ed. José Luis Reyna y Richard Weinert (Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977), 10. [Traducción propia].

<sup>23</sup> Meyer, “Historical”, 12.

década de los setenta: “los hombres fuertes del pasado, los caciques, están todavía entre nosotros; ejemplos de un pasado reciente son Leobardo Reynoso en Tamaulipas, Gonzalo N. Santos en San Luis Potosí y Manuel Sánchez Vite en Hidalgo. Pero los destinos de estos hombres demuestran que cuando el gobierno federal considera su presencia como un problema ellos no pueden sobrevivir”.<sup>24</sup> Lúcida apreciación para entender que el caciquismo tuvo momentos de auge que desafiaron la autoridad presidencial.

A pesar del desgaste del viejo régimen, se observa una tendencia a la concentración del poder presidencial, y esto se refleja en que la crisis del PRI es también la de sus gobiernos estatales. Salinas releva por la vía de la solicitud de licencia al mayor número de gobernadores en lo que va del régimen posrevolucionario: 12 mandatarios; los conflictos electorales son el principal motivo.<sup>25</sup> La potencia de los hombres fuertes se mantiene ahí, como parte del imaginario político y como posibilidad real. No hay que despreciar el impacto que la lucha de poder desde los estados hacia el centro representa en una época de mayor pluralismo y en la que el viejo modelo presidencial se había agotado. Es en esta circunstancia favorable para revivir cierto caciquismo ancestral que se inscribe la experiencia del ‘morenovallismo’, mas no la del primer gobierno de alternancia oaxaqueño.

Así, la democratización avanza con la alternancia política en las gubernaturas; este rasgo tiene repercusiones en el equilibrio de poder del sistema político. En la dinámica interna de los estados, debe ponerse en perspectiva qué repercusiones tiene una relación más simétrica con el centro. En el viejo régimen:

Los gobernadores de los estados son el centro del sistema político local, pero todas sus decisiones importantes son hechas en consulta con el presidente y algunos de sus ministros. La vida política entera de un gobernador es controlada por el centro, desde la nominación de su partido hasta la selección de su sucesor. Solo en algunas ocasiones cuando el poder local ha chocado con el gobierno central, no hay ‘pacto federal’ que pueda proteger a un gobernador de un decreto del Congreso federal disolviendo el gobierno local. La presencia del Ejército es una garantía de que tal decreto siempre será efectivo. El presidente Cárdenas usó este procedimiento

---

<sup>24</sup> Meyer, “Historical”, 12.

<sup>25</sup> Rogelio Hernández, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores* (México: El Colegio de México, 2008), 89-90.

diez veces para eliminar a los gobernadores que se mantenían leales a Calles, tan recientemente como en 1975 Echeverría lo usó contra los gobernadores de Guerrero e Hidalgo cuando mostraron un vacío de disciplina.<sup>26</sup>

A 35 años del gobierno de Echeverría, en 2010 se inaugura una nueva etapa para los estados de Oaxaca y Puebla. Como se ha señalado, con menores controles por parte del Ejecutivo federal, y con una relación de conveniencia mutua con los líderes de los partidos que los postularon a las gubernaturas, emergen gobernadores sin registro en la historia independiente de México. Sin exagerar, es posible afirmar que no hubo tan pocos controles sobre la gestión de los gobernadores durante el viejo régimen ni en la década de alternancia en la Presidencia de la República hasta ese momento: 2000-2010. Si bien ya había habido gobiernos de oposición al PRI en los estados, después de 2010 los controles se relajan hasta volver la interacción entre estados y federación muy compleja; especialmente, las administraciones públicas estatales deben profesionalizarse para gestionar adecuadamente sus proyectos prioritarios.

El primero de los gobiernos de oposición emerge con Ernesto Ruffo Appel, quien arrebató al PRI la gubernatura de Baja California en 1989. Signo de liberalización política en búsqueda de legitimidad por parte del gobierno de Salinas, antes que signo de democratización; además, un episodio final que podría ubicarse en una de las aportaciones teóricas de O'Donnell y Schmitter: “la democracia tutelar”, cuya esencia radica en la creencia de los gobernantes autoritarios de que “al abrir ciertos espacios para la acción individual o colectiva, pueden aliviar diversas presiones y obtener información y apoyo necesarios sin alterar la estructura de autoridad”.<sup>27</sup> A partir de este antecedente, la pretensión de gobernar se pone a prueba en elecciones libres y competitivas. Se trata de una ruptura que sucede después de la muy amplia presunción de fraude electoral en las elecciones presidenciales de 1988. Así, un estado del norte del país es el primer beneficiario de una democracia sin credibilidad electoral.

---

<sup>26</sup> Meyer, “Historical”, 12.

<sup>27</sup> O'Donnell y Schmitter, *Transiciones*, 23.

En el viejo Estado corporativista la legitimidad no se construía mediante elecciones libres, sino a partir de la apelación a ficciones que redituaban al PRI. Como señala Molinar: “Durante una época fue el origen revolucionario mismo; durante otra, la del ‘milagro’, fue el desempeño [...] la fórmula de la *pax* del PRI, que no ha estado exenta de contribuciones violentas, estaría basada menos de lo que se cree en el apoyo popular del régimen, y bastante más en su capacidad de desarticular a la oposición, así como en sus capacidades de coerción”.<sup>28</sup> El apoyo popular al régimen, las llamadas continuamente fuerzas vivas de la Revolución, solo encontraban canales de acceso al poder a través de la malla disciplinaria de los sectores del partido. Hay que recordar que la representación formal de intereses en la Cámara de Diputados fue prácticamente homogénea hasta la reforma político-electoral del 77, señalada líneas arriba.

Al retomar esta discusión, es posible afirmar que se ponen a prueba, en el caso mexicano, las categorías de democracia tutelar y democracia limitada, siendo la primera consistente con los últimos años del régimen de partido hegemónico, y siendo la segunda el nuevo canon del sistema político mexicano, que aun enfrentará su aduana procedimental definitiva en 2000. ¿Cómo llevar estas categorías a la democratización del ámbito subnacional? En primer lugar, habría que situarnos en los esfuerzos por hacer del sistema político mexicano un sistema más pluralista, que no fueron precisamente tersos, y en los que, si bien hubo avances institucionales imprescindibles, como la creación del Instituto Federal Electoral en 1994, también es posible afirmar que hubo una movilización ciudadana fundamental, sin la que ciertos estados del país no hubiesen transitado a la democracia en la década de los noventa. No todos los intentos fueron exitosos en las arenas estatales pero las luchas ciudadanas al interior del país abrieron una senda de democratización invaluable para el futuro.

Uno de los casos más emblemáticos por democratizar al sistema autoritario lo encabezó el doctor Salvador Nava en San Luis Potosí. En 1982, Nava ganó por segunda ocasión la

---

<sup>28</sup> Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad, Elecciones, autoritarismo y democracia en México* (México: Cal y Arena, 1991), 248.

presidencia municipal de la capital de este estado. Postulado por el PAN y por el Partido Demócrata Mexicano, una capital del país marcaba el paso de lo que sucedería en los años por venir. La primera vez había sido alcalde de San Luis Potosí en los cincuenta, cuando logró ser alcalde al margen del PRI pero sin romper definitivamente con él. Por décadas, el doctor Nava fue una figura de oposición con prestigio, que supo mantener un perfil respetable tanto dentro como fuera de su estado.

En dos momentos diferentes, Nava logró articular una alianza cívica contrapuesta a los intereses de los caciques locales y a los intereses del centro del país. Al desafiar el liderazgo del cacique Gonzalo N. Santos en los cincuenta, y de Carlos Jonguitud, gobernador de San Luis Potosí y dirigente del SNTE —uno de los brazos corporativos en los tiempos del partido hegemónico— Nava es un ejemplo de que abrir el sistema a nivel local no fue tarea fácil. Mayores márgenes para la libertad surgían del carácter de un médico oculista, quien no se definía a sí mismo como político.<sup>29</sup> En 1982, Nava obtuvo más de 58 mil votos por más de 20 mil 419 candidato del PRI. Este triunfo tenía implicaciones nacionales: “el PRI reconoció el triunfo navista bajo la promesa de ‘menos Estado y más sociedad’, y en el ambiente discursivo de la ‘democratización integral’, de la ‘reforma municipal’ ... que se habían hecho en el ascenso del nuevo presidente de la República”.<sup>30</sup> Era el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid.

La reaparición del navismo es un fenómeno que se explica en buena medida por el papel de Jonguitud. Así, este gobernador “actuó como precipitante del resurgimiento navista. Su administración errática que rompió con las formas mínimas de gobierno y conciliación regional vendría a demostrar la fragilidad política del gobierno central —y de sus representantes, los gobernadores— durante casi un cuarto de siglo”.<sup>31</sup> Vale la pena subrayar que, como se señaló

---

<sup>29</sup> Enrique Márquez Jaramillo, “El movimiento navista y los procesos políticos de San Luis Potosí” en *La vida política mexicana en la crisis*, compilado por Soledad Loaeza y Rafael Segovia (México: El Colegio de México, 1987), 137.

<sup>30</sup> Márquez, “El movimiento” 139.

<sup>31</sup> Márquez, “El movimiento”, 141

al principio de este capítulo, el corporativismo mostró más solidez que el dominio sobre los estados y municipios, que se resquebrajó primero. En el caso de San Luis Potosí convergen los dos escenarios: el centro premia con un gobierno estatal a un líder sindical, y éste no sabe cómo ejercer su autoridad. Años antes de que se diera la primera alternancia en el gobierno de Baja California, la búsqueda de democratización era más evidente y el sistema improvisaba válvulas de escape.

El surgimiento del navismo en dos momentos en el lapso de más de dos décadas indica que las pulsiones por democratizar la vida pública desde la sociedad civil se mantuvieron vivas mientras las condiciones del régimen autoritario no cambiaban. Este periodo de latencia permitió a la oposición madurar sus aspiraciones y plantearse el cambio político como una posibilidad real. Para ello estableció alianzas; no hay que olvidar que Nava se presenta en la elección del 82 con el respaldo de una amplia coalición electoral, antecedente de experimentos por venir en las elecciones estatales. De modo que tal acontecimiento suscitó una interpretación *sui generis*: “ha sido un movimiento cívico que pudo solidificarse porque sus gestores no encontraron en un priismo obtuso (y regionalmente arcaico) cauces reales de participación política”.<sup>32</sup>

En la última etapa de su vida, Nava será candidato a gobernador de San Luis Potosí en 1991 al frente de la histórica alianza que reunió al PAN y al Partido de la Revolución Democrática (PRD), junto al Partido Demócrata Mexicano. En medio de reclamos por fraude electoral, el candidato del PRI, Fausto Zapata, fue declarado ganador. La movilización social sucesiva encabezada por Nava y su anuncio de extenderla hacia la ciudad de México, llevaron al presidente Salinas a presionar la dimisión de Zapata, quien duró en el cargo menos de un mes, y en su lugar nombrar a Gonzalo Martínez Corbalá. El régimen ya no podía contener el reclamo social por la democratización, y éste tenía puntos de concentración que, al mismo

---

<sup>32</sup> Márquez, “El movimiento”, 144.

tiempo que eran herederos de luchas pasadas, proponían nuevas formas de intervención política como las alianzas electorales que casi dos décadas después serán calificadas como *antinatura*.

Como paralelismo que vale la pena destacar, Nava logró articular un proyecto político basado en su estatura moral no solo por ser opositor a las formas del régimen autoritario de su estado, que reflejaba el sistema de reglas, sobre todo informales, a nivel nacional. También influyó en su notoriedad la capacidad probada a su paso por la alcaldía de San Luis en dos momentos distintos. Esto permite observar que los gobiernos municipales, sobre todo en las capitales del país, contribuyeron al posicionamiento de líderes opositores al PRI y eventuales gobernadores. En la primera alternancia oaxaqueña el principal antecedente de Gabino Cué fue su paso como presidente municipal de Oaxaca de Juárez entre 2002 y 2004. Se convirtió en el tercer presidente de oposición en la capital oaxaqueña después de que el pionero había sido el panista Pablo Arnaud en 1996. Postulado por Convergencia por la Democracia, Cué Monteagudo fue un candidato muy exitoso en 2002 al articular intereses de políticos oaxaqueños que ya habían tenido su mejor época, como el ex gobernador Diódoro Carrasco, quien fungió como último secretario de Gobernación del presidente Ernesto Zedillo.

Su triunfo como candidato de un partido minoritario en la capital se apoyó en el respaldo de un grupo político, que también lo acompañaría en su posicionamiento hacia las elecciones a gobernador en 2004, cuando fue candidato por primera vez, con una coalición en la que también por primera vez en Oaxaca aparecían unidos el PAN y el PRD. Para Hernández:

Las elecciones de agosto de 2004, en las que se renovó el gobierno del estado, enfrentaron a dos grupos priistas, el del ex gobernador Diódoro Carrasco, que postuló a Gabino Cué, y el del entonces mandatario José Murat, que apoyó a Ulises Ruiz. Cué, como otros priistas descontentos, renunció al partido y compitió con Ruiz postulado por el partido de Convergencia, minoritario y con poca presencia local. Aunque perdió por una diferencia sustancial, Cué acusó al PRI y a Ruiz de cometer fraude.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Hernández, *El centro*, 311.

En este caso, el autor no refiere a la alianza electoral que también involucró al PAN y al PRD, que pasaban por su mejor momento en el sistema de partidos, o a la amplia movilización de base social que suscitó la impugnación de la elección por parte de Cué y los grupos que lo respaldaban. También durante este primer intento por lograr la gubernatura el candidato acusó la persecución política por parte del entonces gobernador José Murat. En todo caso, hay que subrayar que los intereses de los ex gobernadores, el que estaba a punto de irse y su antecesor permanecían y suscitaban posicionamientos y reacciones entre los prospectos a gobernar la entidad. Esto permite observar que los ex gobernadores mantienen vínculos con los aspirantes a gobernar sus estados. Más que retirarse a la manera que lo hacían los presidentes priistas en el viejo régimen, los ex gobernadores buscan influir el proceso político local, a través de grupos que permanecen vigentes con caras nuevas, a menudo ligadas por parentesco o trayectorias compartidas.

Si se pone en la balanza la experiencia oaxaqueña respecto a la potosina, una primera aproximación indica que un presidente municipal de oposición resultaba naturalmente incómodo para el gobernador priista; pero también, las reacciones adversas al primero le daban una proyección inusitada que pronto rebasaba su esfera inmediata de poder, y lo promovía a nivel estatal como figura desafiante y competitiva frente al régimen autoritario. Son dos momentos distintos en la historia política reciente de México, en el caso oaxaqueño ya ha sucedido la alternancia a nivel federal con Fox y, sin embargo, las inercias al cambio político están lo suficientemente sedimentadas para que algunos estados sigan en manos del PRI. La movilización ciudadana seguirá siendo indispensable para abrir los sistemas políticos estatales.

## La democratización subnacional y las direcciones del cambio político

Si O'Donnell y Schmitter tienen razón en que “la transición es el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”, hemos visto que este proceso toma diferentes formas. Las grandes imágenes evocan el concepto de transición, pero no lo definen. Desde la primera vez que un legislador interpela al presidente de la República en un informe de gobierno —Porfirio Muñoz Ledo a Miguel de la Madrid en 1988— hasta la celebración panista alrededor de Vicente Fox en 2000, las imágenes de la transición quedan en la memoria, pero el análisis de los momentos no es suficiente; tiene que entenderse la transición a la democracia en México como un proceso lento y paulatino, para entonces analizar la experiencia de las primeras alternancias a nivel estatal. Debido a que la apertura del sistema político en los estados ocurre primero, se podría pensar que los procesos de democratización subnacional son el factor *sine qua non* para que la democratización nacional suceda. Sin embargo, desde otro enfoque la dirección del proceso es inversa: las modificaciones a las reglas explícitas e implícitas del juego político desatan los nudos del autoritarismo local.

La reforma política de 1977 impulsada por el gobierno de López Portillo permitió una nueva pluralidad en el Poder Legislativo federal. Para los comicios de 1979 compitieron siete partidos políticos, entre ellos, el Comunista Mexicano, el Demócrata Mexicano y el Socialista de los Trabajadores, que habían permanecido hasta entonces en la sombra del sistema. En aquella elección, como señala Woldenberg: de los 300 distritos de mayoría relativa en juego, 291 fueron ganados por el PRI y cuatro por el PAN, mientras que cinco fueron anulados y luego ganados por el PRI; para el autor: “estos datos expresan la persistencia de un partido hegemónico y una falta de competitividad marcada”.<sup>34</sup> Abrir el sistema representó un proceso bidireccional, en el que las decisiones del centro impactaron en los estados y viceversa; reglas y resultados marcaron la pauta de una apertura gradual.

---

<sup>34</sup> José Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México* (México: El Colegio de México: 2012), 33.

Así, dos décadas después de que el PAN ganara aquellos cuatro distritos, la situación general del país era de nuevos balances y había condiciones para una alternancia en el Gobierno Federal. Como documenta Woldenberg: “al iniciarse el año 2000 el PAN gobernaba siete estados de la República, el PRI 21 y el PRD cuatro”. De las 32 capitales de los estados – incluyendo el DF— 14 eran gobernadas por el PRI, 12 por el PAN y seis por el PRD.”<sup>35</sup> Por cierto, entre las capitales en manos del PAN ya se incluía la ciudad de Oaxaca, más no la de Puebla, que seguía siendo priista. En general, la tendencia democratizadora a nivel subnacional beneficia en primer lugar al PAN, que en los albores del nuevo siglo gobierna el doble de estados que el PRD y prácticamente le compite al PRI por número de gobernadores.

De ahí que sea interesante explorar las condiciones que hacen imprescindible a este partido de oposición para abrir los subsistemas de Oaxaca y Puebla en los años por venir, en los que sin embargo al PAN no le bastaba para ganar por sí solo. Mientras en Puebla será la fuerza política principal en llevar al poder a Moreno Valle, de hecho, desde que lo postula a senador de la República en 2006; en Oaxaca será aliado de una coalición en la que el PRD será el principal afluyente de votos. En cualquier caso, el PAN es un canal necesario para alcanzar las primeras alternancias en cuestión. Es posible encontrar la razón en su éxito previo como partido de oposición en ganar diferentes gubernaturas en los noventa. A Baja California en 1989, le seguirá Guanajuato en 1991; Chihuahua en 1992; Jalisco en 1995; Querétaro y Nuevo León en 1997; Aguascalientes en 1998.<sup>36</sup>

El primer experimento exitoso de coalición electoral amplia para obtener un gobierno estatal se desarrolla en Chiapas en 2000, cuando Pablo Salazar Mendiguchía gana por la alianza del PAN, el PRD, el Partido Verde, el PT, más el respaldo de un cúmulo de organizaciones sociales. Para esta cita, el PRD ya había logrado gobernar una entidad federativa, el Distrito Federal, en las primeras elecciones realizadas para elegir jefe de Gobierno, en las que ganó el

---

<sup>35</sup> Woldenberg, *Historia*, 123.

<sup>36</sup> Woldenberg, *Historia*, anexos, 145.

dos veces candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas en 1997. Los procesos de alternancia a nivel estatal inevitablemente tendrán un impacto en el mapa electoral después de 2000, mientras otros estados se resistirán al cambio de partido gobernante. En estos primeros procesos de alternancia la figura de las coaliciones electorales resulta fundamental para entender el cambio político.

Méndez de Hoyos analiza la importancia creciente de las coaliciones preelectorales en México y señala que han sido escasamente estudiadas. En primer lugar, distingue entre las coaliciones de gobierno que se forman después de las elecciones y que son propias de las democracias parlamentarias, y las coaliciones preelectorales más frecuentes bajo una democracia presidencial y una estructura de poder federal.<sup>37</sup> Esta mirada ayuda a entender que aunque ha habido gobiernos emanados de alianzas electorales encabezadas por el PRI y alianzas opositoras como la que llevó al poder a Salazar Mendiguchía en Chiapas, no hay garantías de que estos gobiernos formen coaliciones de gobierno. En otras palabras, los gobiernos de coalición no han existido en la práctica. Este ejercicio se ha reducido a la firma de compromisos entre los candidatos ganadores y las dirigencias de los partidos aliancistas, como sugiere la autora al presentar una declaración de compromisos del PAN en las elecciones locales de 2010. Sobresalen compromisos que por su ambigüedad y amplitud no definen el diseño de políticas públicas específicas: políticas sociales de gran calado, pluralismo de gobierno, transición democrática, entre otros.<sup>38</sup>

La formación de coaliciones electorales amplias contribuyó a ganar estados en los que el pluripartidismo favorecía al PRI. Méndez de Hoyos define estas coaliciones como “estrategias de acción colectiva entre partidos que implican un proceso de negociación, en ocasiones bastante complejo, que determina los costos y beneficios que obtiene cada una de las

---

<sup>37</sup> Irma Méndez de Hoyos, “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011), *Política y gobierno* 19, no. 2, (segundo semestre de 2012): 148.

<sup>38</sup> Méndez de Hoyos, “Coaliciones preelectorales”, 149.

partes y que están hipotéticamente dispuestas a pagar por no competir de manera independiente”.<sup>39</sup> La autora muestra que mientras en 1994 solo hubo dos coaliciones preelectorales para contender por un gobierno estatal, en 2010 el número total de alianzas se elevó a 22; un signo del potencial competitivo de estas alianzas que fueron impulsadas precisamente en ese año por los aspirantes a gobernar Oaxaca y Puebla.<sup>40</sup> Cabe señalar que contrasta la naturaleza aliancista de los partidos políticos: en el periodo de estudio de 1994 a 2011, el Partido Verde resalta como el más aliancista con 53 coaliciones preelectorales en contiendas por gubernaturas, pero el PRD le sigue muy de cerca con 52 coaliciones, mientras que el PAN aparece como el partido menos aliancista con 30 coaliciones, de las cuales en 2010 tuvieron registro siete como observa Méndez de Hoyos.<sup>41</sup>

Podría inferirse que mientras el PRD tuvo mayores incentivos para acudir en coalición a las citas electorales por la renovación de las gubernaturas del país, el PAN tuvo menores incentivos para hacerlo, caracterizado por ser un partido orientado a los sectores conservadores, y cuya defensa ideológica probablemente sea un factor determinante en la negociación política bajo ciertos contextos regionales: el Bajío o el Norte del país. No obstante, el dato de 2010 como el de mayor número de coaliciones electorales en las que participó el PAN probablemente traduzca también el énfasis de la presidencia de Felipe Calderón, quien se convirtió en un mandatario sumamente implicado en la conducción de su partido. Al momento de fraguar las coaliciones preelectorales de 2010, el dirigente panista era César Nava, quien había sido su secretario particular en la Presidencia de la República. Por otra parte, el presidente nacional del PRD era Jesús Ortega. Contar con el testimonio de estos actores podría contribuir a entender el éxito electoral en 2010, a costa por supuesto de la credibilidad de ambos partidos como asociaciones ideológicamente definidas frente a la ciudadanía. Puede ubicarse en esta

---

<sup>39</sup> Méndez de Hoyos, “Coaliciones preelectorales”, 151.

<sup>40</sup> Méndez de Hoyos, “Coaliciones preelectorales”, 155.

<sup>41</sup> Méndez de Hoyos, “Coaliciones preelectorales”, 156.

disolución partidista un antecedente del regreso del PRI a Los Pinos dos años después, en las elecciones de 2012.

Las alianzas electorales juegan un papel relevante para entender también las fricciones entre las élites locales, ya que es innegable que en los contextos regionales la formación de los liderazgos en las últimas décadas no depende de la permanencia de estos en un solo partido político. Como se ve en los casos de Cué Monteagudo y Moreno Valle, su pertenencia a un partido político era más bien una novedad para el electorado. Como candidatos aliancistas, su independencia de las estructuras partidarias aparecía como un factor valorado para ciertos segmentos, en contextos en los que había dejado de tener sentido ser priista, panista o perredista. El objetivo principal era terminar con un legado autoritario. Al final, el signo de pertenecer a una élite, aunque quizá más de corte empresarial que político, era una imagen favorable frente a sociedades desencantadas de la política por las formas autoritarias que habían ejercido los sucesivos gobiernos estatales en Oaxaca y Puebla.

Por otra parte, los procesos de transición democrática abiertos a escala subnacional han mostrado que el autoritarismo no solo actúa como variable nacional sino estatal; en los antecedentes de los casos por analizar aparecen gobernantes para quienes la lógica de la represión y la intimidación selectiva puede persistir sin un jefe máximo que les imponga límites. Así, puede afirmarse que se inauguraron dos procesos paralelos que se influirán recíprocamente: el desarrollo de las alianzas electorales competitivas, pero también la consolidación de gobernadores priistas poderosos, cuyas agendas no se definieron desde el centro del país, sino que a menudo se contrapusieron a los intereses de los presidentes panistas. Sin este antecedente que abarca una década, 2000-2010, es imposible entender las dinámicas asociadas al posterior cambio político en los casos de estudio elegidos. Se conjugan conflictivamente el potencial opositor y las inercias autoritarias que ven la alternancia política en los estados como amenaza.

Es difícil sostener que en México hubo solo una vía de democratización, del centro a la periferia (centrífuga) o de la periferia al centro (centrípeta). Como señalan Somuano y Ortega al discutir estos enfoques que, de hecho, se plantearon a finales de los noventa<sup>42</sup>; conviene verlos como procesos complementarios y recíprocos: “consideramos que es la interacción entre cambios en el ámbito federal y transformaciones en los estados lo que explica la situación de la democracia nacional y los procesos de democratización en los estados”.<sup>43</sup> Los autores ofrecen dos ejemplos interesantes: otra vez el 88 como año axial para la democracia, en cuya elección competitiva e impugnada se originó “un nuevo sistema de partidos federal y al fortalecimiento del PAN en la Cámara de Diputados”<sup>44</sup>, lo que fue indispensable para ganar el gobierno de Baja California al año siguiente. Por la vía centrípeta anotan que el levantamiento zapatista y los múltiples conflictos electorales entre 1988 y 1994 —el sexenio salinista— promovieron la reforma electoral federal de 1996.

Este trabajo suscribe la visión de la retroalimentación de procesos. En una de sus vertientes, se plantea qué sucede con la interacción entre el gobierno federal y los gobiernos estatales una vez que se derriba el muro del autoritarismo. En este caso conviene señalar que hay un alto grado de singularidad en los procesos por estado, que a veces ni siquiera por ocurrir dentro del mismo territorio establecen una relación de causa-efecto. Por ejemplo, en los antecedentes del caso oaxaqueño, algunos estudios señalan que el levantamiento popular de 2006 fue un parteaguas en la vida política del estado, que casi lleva al derrocamiento del

---

<sup>42</sup> Para revisar la vía centrífuga, revisar: Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley, *Subnational Politics and Democratization in Mexico* (San Diego: Universidad de California, 1999).

Para revisar la vía centrípeta, revisar: Yemile Mizrahi, “The Costs of Electoral Success: The Partido Acción Nacional in Mexico” en *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, ed. Mónica Serrano (Londres: University of London, 1997).

<sup>43</sup> María Fernanda Somuano y Reynaldo Ortega, “Democracia en los estados mexicanos: un análisis subnacional” en *La democracia en México. Un análisis a 10 años de la alternancia*, ed. Salvador Martí I Puig, Somuano y Ortega (Barcelona: Edicions Bellaterra, 2011), 16.

<sup>44</sup> Somuano y Ortega, “Democracia”, 16.

gobernador Ulises Ruiz.<sup>45</sup> A pesar de su alcance, este hito de la protesta social contemporánea no explica por sí solo el triunfo de Gabino Cué en las elecciones de 2010.

Solo para marcar esta falta de causalidad, en 2007 el PRI ganó los 25 distritos locales de mayoría relativa en Oaxaca. Un “carro completo”, a la usanza del viejo PRI, que pone en perspectiva cómo a las manifestaciones masivas de repudio por la represión contra el magisterio, a las que se sumaron otras demandas sociales y la creación de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, APPO, no correspondió un efecto electoral inmediato. En otras palabras, ciertos procesos políticos escapan a una interpretación lineal y vuelven complejo el análisis al interior de los estados. ¿Cómo pudo un gobernador priista sin el respaldo de un presidente de su mismo partido mantenerse en el cargo y después obtener la mayoría absoluta en el Congreso local? Es una pregunta que escapa a los objetivos de este trabajo, pero cuya respuesta pone de relieve que la primera alternancia en el estado tres años después no estaba dada de antemano.

La singularidad de los casos no impide que en estudios previos se documentara rasgos comunes de los estados frente al proceso de democratización a nivel nacional y se concretara la definición de ‘enclaves autoritarios’. Para Cornelius el estudio de “la supervivencia e incluso el fortalecimiento de los enclaves autoritarios subnacionales en estados como Puebla, Tabasco, Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Campeche y Yucatán plantea asuntos teóricos y de política pública mayores”. De este modo, se cuestiona sobre la contribución potencial de los agentes democratizadores operando en los niveles subnacionales respecto a la transición a la democracia en el nivel nacional.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Un estudioso al respecto señala: “El conflicto alcanzó tales dimensiones que se llegó de facto a un estado de ingobernabilidad en Oaxaca, ya que el gobernador, los jueces y los diputados estatales no pudieron ejercer sus funciones gubernamentales, judiciales ni legislativas. Todos los edificios y las oficinas públicas estatales y federales fueron ocupados y cerrados por los simpatizantes de la APPO”. Marco Estrada Saavedra, “La anarquía organizada: las barricadas como el subsistema de seguridad de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca”, *Estudios Sociológicos* 28, (septiembre-diciembre 2010), 904.

<sup>46</sup> Wayne Cornelius, “Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System” en *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, ed. Cornelius, Eisenstadt y Hindley (San Diego: Universidad de California, 1999), 3. [Traducción propia].

Para Cornelius, el estudio tradicional sobre las relaciones entre el sistema político mexicano y los subsistemas estatales parte de la visión centro-periferia. En consonancia con visiones como la de Meyer, citada líneas arriba:

La intervención directa del presidente era una posibilidad siempre presente que servía para disciplinar preventivamente a los posibles *'troublemakers'*, fueran gobernadores, congresistas, líderes de organizaciones obreras o campesinas o caciques locales. Existía una amenaza creíble de que cualquier infracción de la disciplina sería castigada severa y sumariamente, anulando efectivamente las perspectivas de movilidad ascendente dentro del sistema".<sup>47</sup>

Esa amenaza no estuvo en duda en los periodos presidenciales de mayor autoritarismo, e incluso en los albores de la modernidad prometida por Salinas de Gortari. Es hasta la presidencia de Ernesto Zedillo que los controles metaconstitucionales empiezan a ceder, en parte debido al saldo ominoso del 94, con un levantamiento armado en Chiapas por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, un candidato presidencial asesinado, Luis Donaldo Colosio, una profunda crisis económica y un clima de crispación social generalizado. El cambio de rumbo marcado por Zedillo en la conducción del gobierno federal y su "sana distancia" del PRI, propiciarán la democratización en clave de proceso de descentralización fiscal y administrativa. Cornelius considera que es un proceso favorable del centro a la periferia, que evidenciara las resistencias locales producto de la herencia autoritaria. La vía centrífuga de la democratización permea las aportaciones de un análisis colectivo sobre las vicisitudes de la democratización a nivel subnacional. Vale la pena considerar este punto de vista si bien este trabajo asume la retroalimentación de procesos como se señaló líneas arriba.

Una conclusión interesante del estudio, respaldada con evidencia empírica, es que en aquella fase de la evolución política del país, la arena política subnacional es la principal fuente de inercia y resistencia a la democratización, en vez de fungir como el principal caldo de cultivo para los avances democráticos.<sup>48</sup> Con esta nueva mirada, se pone en duda la idea de que la

---

<sup>47</sup> Cornelius, "Subnational Politics", 4.

<sup>48</sup> Cornelius, "Subnational Politics", 11.

democratización mexicana es un inexorable proceso conducido por la oposición desde las entidades federativas; el argumento en favor de la vía centrípeta pierde fuerza. El argumento en contra se respalda en que dentro del PRI no hubo una alta cohesión y disciplina de la élite ni un liderazgo presidencial fuerte bajo la administración de Zedillo. En la última década del siglo pasado, que ciertos gobernadores se opusieran a las decisiones del centro del país era una tendencia de ser priista. Bajo este ángulo, el autor presenta algunos casos de gobernadores con aire de caudillos que enfrentaron por distintas razones a Zedillo: Roberto Madrazo en Tabasco, Rubén Figueroa en Guerrero, Mario Villanueva en Quintana Roo y Manuel Barlett en Puebla; todos mandatarios de enclaves autoritarios bajo un nuevo federalismo que se proponía romper las cadenas impuestas por la investidura presidencial durante décadas.

Para Cornelius es relevante que incluso con un sistema electoral más competitivo, los enclaves autoritarios puedan persistir bien protegidos. En sus propias palabras: “una competición electoral más vigorosa por sí sola claramente no es suficiente para eliminar estos enclaves”.<sup>49</sup> De hecho, se refiere a Oaxaca y Yucatán para plantear que ya debería haberse visto en estas entidades un considerable cambio político cuando en realidad los gobernadores priistas y caciques locales han usado los recursos gubernamentales para reconstruir redes clientelares; por tanto, la competencia interpartidaria debería ser vista como condición necesaria, pero no suficiente para dismantelar los enclaves autoritarios.<sup>50</sup> A más de dos décadas de distancia, y con varias primeras alternancias en las gubernaturas de estados que siempre habían sido priistas, una actualización de estos planteamientos, con enfoque cualitativo, se presenta más que necesaria.

Considerados como enclaves autoritario-competitivo estatales, Oaxaca y Puebla representan, junto con Sinaloa, un conjunto de estados que reunió ciertas características para vivir una primera alternancia en 2010, a diferencia de Durango e Hidalgo, entidades en las que

---

<sup>49</sup> Cornelius, “Subnational Politics”, 14.

<sup>50</sup> Cornelius, “Subnational Politics”, 14.

también se logró conformar una alianza entre el PAN y el PRD en esa contienda electoral.<sup>51</sup> Para Petersen, entre otros factores, lo crucial para que en el primer conjunto de estados perdiera por primera vez el PRI las elecciones a gobernador fue el debilitamiento electoral del PRI y el fortalecimiento de la oposición, aunado a una condición cultural de alta proporción de identidades partidistas panistas y perredistas, la elección mediada por una escalada de conflicto político local que atrajo la intervención de actores nacionales, todo lo cual redundó en la radicalización del autoritarismo local. Los elementos descritos se sumaron a la estrategia organizativa que acrecentó el voto opositor, y un aspecto que considero relevante: las fracturas en las élites autoritarias.<sup>52</sup>

El estudio de Petersen permite entender a estos enclaves con base en una categoría que aportaron Levitsky y Way: autoritarismos competitivos, de este modo: “lo que distingue al autoritarismo competitivo de la democracia ... es el hecho de que el abuso del Estado por parte de su titular viola al menos uno de los tres atributos que definen a la democracia: 1. Elecciones libres, 2. Amplia protección de las libertades civiles, y 3. Razonable igualdad de condiciones en la competencia”.<sup>53</sup> La perspectiva es interesante aplicada, como lo hace Petersen al caso de los estados que vivieron una primera alternancia en 2010, dos de los cuales son objeto de la presente investigación. En todo caso, en las trayectorias de largo plazo, o narrativas, que discute el autor, la suma de factores agrega como uno más el resquebrajamiento del priismo local. En contraste, en el presente trabajo esta fractura de las élites es toral, pues a partir de ella se explica en buena medida el arribo y el curso de los primeros gobiernos de alternancia en Oaxaca y Puebla después de 2010. Queda pendiente, además, revisar el grado de autoritarismo entre

---

<sup>51</sup> Germán Petersen Cortés, “Alternancias en enclaves autoritarios: PRI, oposición y democracia en los estados. Elecciones de gobernador en Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Sinaloa en 2010”, tesis de Maestría en Ciencia Política (México: El Colegio de México, 2015).

<sup>52</sup> Petersen, “Alternancias”, 106-107.

<sup>53</sup> Steve Levitsky y Lucan Way, 2010, citado en Petersen, “Alternancias”, 27.

distintas administraciones priistas, pues los sexenios previos no son un continuo autoritario, sino un registro de distintos estilos de gobierno en función del mandatario en turno.

Sin restar valor a las tendencias electorales negativas al PRI que se aceleraron en la década de los noventa, sin duda es a partir de dicha fractura de élites y de la radicalización del autoritarismo local como se puede explicar, con más solidez, el arribo de Gabino Cué y Rafael Moreno Valle a los gobiernos de Oaxaca y Puebla respectivamente. Ambos ex funcionarios de gobiernos priistas, ambos perfiles más técnicos que políticos, al menos en principio, y ambos respaldados por grupos políticos, en los cuales hubo actores panistas, perredistas y desde luego priistas tradicionales que los prefirieron frente a los “delfines” de los gobernadores salientes en medio de su polémica gestión.

En una línea más general que busca encontrar factores comunes en favor y en contra de la democratización a nivel subnacional, los estudios comparados son útiles y presentan un panorama que permite entender mejor algunos avances y retrocesos. Con este propósito, Somuano y Ortega construyeron un índice de democracia estatal en 2010 con datos agregados por entidad federativa hasta 2006. En él consideran dos dimensiones. En primer lugar, la relacionada con la consulta protegida, para la cual retoman una definición importante que contrasta los conceptos clave de democracia y democratización según Tilly:

La democracia es un régimen de consulta protegida y la democratización [es] el proceso mediante el cual se amplían e igualan las relaciones entre los agentes gubernamentales y la población, vinculados a partir de consultas obligatorias que determinan los cargos, recursos y políticas gubernamentales y en el cual la población está protegida de la acción arbitraria de los agentes gubernamentales.<sup>54</sup>

Los autores miden cuatro variables en la dimensión relativa a la consulta protegida: número efectivo de partidos representados en el electorado; número efectivo de partidos representado en el congreso local; participación en elecciones locales, y alternancia de partido político en el poder ejecutivo estatal. Para los autores, la última variable de esta primera dimensión es

---

<sup>54</sup> Charles Tilly, 2004, citado en Somuano y Ortega, “Democracia”, 21.

relevante porque “hasta hace muy poco había estados en donde nunca había gobernado un partido diferente del PRI”.<sup>55</sup> Además su ponderación específica depende del número de años que un gobernador proveniente de un partido distinto al PRI ha gobernado el estado. La segunda dimensión que consideran es la protección de los ciudadanos de la acción arbitraria del gobierno; en este caso, recurren a dos variables: número de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, y enviadas a las autoridades locales en el periodo 1990-2005 y número de estaciones de radio y periódicos en cada estado en 2005.

Estas variables son muy interesantes pues contrastan en los casos de estudio de este trabajo. Sobre todo, Oaxaca atraerá reflectores nacionales e internacionales por la violación de derechos humanos en el conflicto social de 2006 que queda fuera de la medición de los autores, pero en cuyo antecedente se puede ver reflejado un modo de gobernar que caracteriza al gobierno previo a la alternancia. De hecho, hay una tendencia a ubicar al gobierno de Ulises Ruiz como violador sistemático de derechos humanos, no solo en 2006 sino en casos postreros, como la desaparición forzada de Edmundo Reyes Amaya y Gabriel Alberto Cruz Sánchez, miembros del Ejército Popular Revolucionario (EPR) en 2007; siete años después, el Poder Judicial Federal apenas ordenaba su búsqueda, mandatando a distintas autoridades, incluidos militares.<sup>56</sup>

Por otra parte, la situación de los medios de comunicación ha sido precaria a nivel subnacional en términos de independencia del poder. Los casos varían, mientras en Oaxaca hubo mucha mayor exposición mediática posterior a la alternancia de 2010, en Puebla hay indicios de un control desmedido sobre la prensa durante el ‘morenovallismo’. El papel independiente y crítico de los medios de comunicación es crucial en una democracia, y por eso es relevante que proliferen. Un gobierno que atenta contra los medios de comunicación no

---

<sup>55</sup> Somuano y Ortega, “Democracia”, 22.

<sup>56</sup> Redacción, “Ordenan búsqueda de 2 miembros del EPR, desaparecidos en 2007, *Aristegui Noticias*, 25 de junio de 2014. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2506/mexico/ordenan-busqueda-de-2-miembros-del-epr-desaparecidos-en-2007/>

puede considerarse democrático, por ello es útil que los autores integraran esta dimensión en la construcción de su índice.

En la medición de Somuano y Ortega, Puebla ocupa el lugar 22 en el Índice De Democracia Local con una calificación negativa de -0.53, mientras que Oaxaca ocupa el lugar 28, con una calificación también negativa: -1.1. Los valores máximos de este índice son tres estados del país que iniciaron su tránsito a la democracia tempranamente: en primer lugar Guanajuato, en segundo lugar Querétaro y en tercer lugar Baja California, mientras que el último lugar es Chiapas, seguido de Guerrero y Quintana Roo. El estudio abarca 16 años, que incluyen el primer sexenio panista en el poder federal. Ni Puebla ni Oaxaca aparecen como estados más democráticos y es probable que en este hecho la falta de una primera alternancia en el periodo observado tenga un peso fundamental. Si bien, como se ha mencionado, hay otros factores que deben considerarse.

Si el tránsito a la democracia es un proceso de largo plazo, no se puede esperar que un gobierno de alternancia marque por sí solo la diferencia. No estaba en los hombros de quienes asumieron las gubernaturas en 2010 la tarea de construir por sí mismos la democracia en sus estados, pero sí la de orientar el proceso de transformación; ser demócratas pese a las condiciones heredadas de autoritarismo local, una herencia que incluso entre los actores del subsistema político es asumida como consustancial a la tarea de gobernar territorios con alta dispersión político-administrativa y formas de comunitarismo arraigadas. En este sentido, la promesa de cambio asumida por Cué Monteagudo y Moreno Valle debe colocarse en la balanza del trayecto de autoritarismo nacional, con residuos postreros a 2000 en sus estados. Hacerse de un lugar en la historia política de sus entidades a la hora de la primera alternancia no inauguró mandatos libres de errores ni hizo de los mandatarios aliancistas fieles seguidores de un ideal democrático.

Con matices, Cué Monteagudo fue omiso al no lograr mantener condiciones de gobernabilidad que evitaran el conflicto social, lo que en este trabajo se considera como la paradoja de la democratización; mientras que Moreno Valle construyó un gobierno de vocación autoritaria, lo que no implica que haya sido ineficaz en términos de su capacidad de gobernar, pero tampoco lo acredita como un demócrata. En su caso, la consolidación de un grupo en el poder estatal se opone a la consolidación democrática de Puebla; esta circunstancia puede interpretarse como un renovado caciquismo, que habilita al líder político como un jugador preponderante, frente a otros actores del subsistema político.

### **La función de los gobernadores en el cambio de siglo**

Entre los últimos años del siglo XX mexicano y los primeros del siglo XXI se resquebraja la idea del gobernador como intermediario entre el poder central y los intereses y demandas de los grupos de poder en los estados. Si la trayectoria de la democratización supuso un cambio en las reglas de acceso al poder en las últimas décadas del siglo XX, también representó el relajamiento de la relación vertical entre el centro y los estados. No es que los gobernadores estuvieran sujetos sin más al poder del presidente de la República, también cumplían funciones relevantes bajo el viejo régimen. En esto es acertado el argumento de Hernández:

El régimen que se creó después de la Revolución .... mantuvo la condición federalista pero el gobierno central asumió plenamente la conducción del país ... si bien los gobiernos locales perdieron tareas, asumieron responsabilidades fundamentales para la sobrevivencia del sistema político. La más importante de todas fue la de garantizar la estabilidad y paz pública de sus estados, lo que implicaba desempeñarse como gobernantes, pero sobre todo como líderes políticos, con suficiente experiencia y habilidades para negociar y conciliar intereses diversos. Si como políticos podían distribuir el poder, como gobernantes se convertían en el principal medio para que los problemas y las necesidades del Estado fueran atendidos por el gobierno federal.<sup>57</sup>

Aunque es cierto que los gobernadores tenían que mantener la gobernabilidad de sus estados y que la mayoría lo hacía a través de distintos instrumentos a menudo autoritarios, no hay que perder de vista que la federación, como se analizó líneas arriba, establecía ciertos límites al

---

<sup>57</sup> Hernández, *El centro*, 13.

control de los gobernadores. Si se considera la opinión de González Casanova uno de ellos era el poder militar delegado en las entidades federativas, y por el lado político una relación cordial con el centro en la medida que se adoptaran sin chistar las instrucciones y políticas presidenciales.

Bajo el viejo régimen no podían revivir los caudillos militares del pasado; lo aceptable era conducir un estado en calidad de buen intermediario con el poder presidencial. No dar problemas al gobierno federal era también administrar los problemas de cada entidad, conducir la demanda social por vías institucionales que siempre apelaban a la buena voluntad del mandatario mexicano en turno. Sin caer en generalizaciones, la mayoría de los gobernadores fungían como agentes del sistema. Su eficacia decisoria estaba determinada en buena medida por su posición respecto del presidente en turno, así como del secretario de Gobernación y el presidente nacional del PRI.

La situación cambió durante el gobierno de Ernesto Zedillo, 1994-2000, con un proceso de reforma administrativa y descentralización que hizo a los estados cada vez más responsables del manejo de sus finanzas.<sup>58</sup> Este proceso de descentralización no tuvo motivaciones esencialmente federalistas, sino que se produjo debido a una necesidad económica; interviene en su formulación una nueva élite priista convencida de la racionalidad técnica.<sup>59</sup> Esto por supuesto iba de la mano con que los gobiernos estatales resolvieran demandas en los rubros principales de gasto: salud y educación.

---

<sup>58</sup> Si bien en este trabajo se pone énfasis en el sexenio de Zedillo, hay trabajos que indican que el proceso de descentralización tiene su raíz a comienzos de la década de los ochenta en México y debido a las constantes crisis financieras del país: “cuando México enfrentó una severa crisis económica, la entonces élite gobernante, formada en la disciplina financiera, promovió cambios administrativos y económicos que trasladaron responsabilidades y recursos hacia los gobiernos estatales para aliviar las presiones del federal”. Rogelio Hernández, “El refugio del PRI durante la alternancia panista”, *Foro Internacional* 55 (enero-marzo 2015): 48. De hecho, Hernández ubica la última modificación importante en los noventa, pero aún en el sexenio de Salinas: “A principios de los noventa se promovió la última modificación del esquema de recaudación fiscal y distribución de los recursos a los estados, con lo cual se dotó no solo de recursos económicos a los mandatarios, sino de autonomía para administrarlos y desarrollar obra pública por su cuenta”, 49.

<sup>59</sup> Hernández, *El centro*, 143.

Aunado a estos dos grandes sectores, se incluye el papel cada vez más relevante de los municipios como responsables del manejo de recursos para construir obra pública. De hecho, el caso de México no es singular, sino que, en el caso de la descentralización, se inserta en una tendencia contemporánea a escala internacional. Como señalan Olmeda y Armesto: “Durante las décadas de 1980 y 1990, las políticas de descentralización fueron la regla en América Latina. En la mayoría de los casos, las tendencias descentralizadoras coincidieron tanto con la democratización como con las reformas económicas neoliberales; se propuso inclusive la existencia de fuertes vínculos entre dichos procesos”.<sup>60</sup>

La provisión de servicios públicos es, pues, una nueva dimensión en el ejercicio de gobierno a nivel estatal que escapa a la visión tradicional de ver en los gobernadores a intermediarios que tenían por papel central mantener la paz pública en sus estados. Si bien es cierto que en este aspecto debe añadirse el de las grandes obras de infraestructura; éstas se mantuvieron como un asunto dependiente de la federación. No obstante, el cambio de siglo y el proceso abierto de democratización supuso nuevas tareas para mandatarios que, como se ha visto, anteriormente dependían mucho más de sus antecedentes y de su buena relación con el ejecutivo federal.

La complejidad adicional viene dada por una relación entre gobernadores y alcaldes que supone una lucha constante por el manejo de los recursos públicos fruto de la descentralización de los noventa. Este proceso, paralelo al del debilitamiento del PRI en los estados, supone que los gobernadores de los estados en cuestión, Oaxaca y Puebla, al menos en el periodo que va de 1998 a 2010 gobernaron con amplios márgenes presupuestales, y con una demanda municipal inédita debido a la ampliación de los recursos asignados a este nivel de gobierno.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Juan C. Olmeda y Alejandra Armesto, “La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México”, *Foro Internacional* 227, (2017): 111.

<sup>61</sup> Olmeda y Armesto señalan que: “En el aspecto administrativo, nuevas responsabilidades en la provisión de servicios públicos (tales como educación y salud) se asignaron a los gobiernos subnacionales en los años noventa. Al mismo tiempo, en el plano fiscal el entonces presidente Ernesto Zedillo impulsó la creación de un nuevo tipo

Los antecedentes de esta nueva autonomía relativa pueden encontrarse con los gobernadores en el periodo de gobierno que coincidió durante más tiempo con el sexenio de Ernesto Zedillo: Manuel Barlett en Puebla, 1993-1999; Diódoro Carrasco en Oaxaca, 1992-1998.

Como se verá en el capítulo dedicado a Oaxaca, esta circunstancia es ineludible años después para entender la paradoja de la democratización en el gobierno de Gabino Cué en Oaxaca, pues al negociar con 570 actores de poder en lo local por igual número de municipios constitucionales proliferó una tendencia en dos direcciones: no poder cubrir la creciente demanda social, y conceder legitimidad a intermediarios que asumieron la representación de intereses a nivel municipal. Esto repercutió en el debilitamiento paulatino de las autoridades constitucionalmente electas y en una relación tensa y problemática con grupos de presión que se opusieron al gobernador oaxaqueño en la búsqueda de recursos.

El proceso de descentralización iniciado en los noventa favorece a los gobernadores electos en 2010, pero también supone ciertas barreras. Como nunca antes en la historia de México, la primera década de la alternancia en el ejecutivo federal exhibe los excesos y abusos de los gobernadores. Si antes bastaba con que el presidente sugiriera solicitar licencia a los gobernadores, ahora un papel cada vez más crítico de la prensa nacional y el descrédito del PRI como opción política pone sobre los primeros gobernadores de alternancia un peso inédito para cumplir con altas expectativas. Eran las expectativas de un cambio de fondo en la manera de hacer política, alejados de la herencia autoritaria; pero también eran expectativas más concretas: mejorar los servicios públicos, construir escuelas, hospitales y obras de infraestructura social en cada municipio.

La demanda creciente hacia los gobernadores es una condición para ejercer el poder en lo local en las últimas dos décadas. Debido a lo reciente del proceso de democratización mexicano, se ha conceptualizado y sistematizado poco lo que significa gobernar de forma

---

de transferencias federales condicionadas (las aportaciones, a ser canalizadas a través del Ramo 33), lo cual descentralizó a las autoridades subnacionales una porción importante del gasto social”, 128.

distinta al PRI. No solo en tanto que desterrar el autoritarismo signifique abandonar cualquier coerción de libertades civiles, sino en tanto que se planteen nuevas formas de entender y mejorar la administración pública a nivel estatal. En este punto, Hernández observa que los gobiernos de signo distinto al PRI, el PAN y el PRD, no son tan distintos: “las diferencias son menores y, por el contrario, se han centrado en la racionalidad y eficiencia administrativa por parte de los panistas, y en la liberalidad con la que los del PRD emplean el gasto público”.<sup>62</sup>

Las similitudes con el pasado entre gobiernos surgidos de la oposición, incluidos los gobiernos aliancistas, en un escenario en el que los gobiernos de coalición son una ficción para suscitar expectativas en tiempos de campaña, pueden explicarse por las inercias locales. Hay en los estados un conglomerado de intereses que orbitan las administraciones públicas, y que a menudo se crean, conforman y desarrollan a través de grupos de poder político en los que coexisten políticos profesionales, asesores de política pública y empresarios. Ciertos casos de abuso de poder en los últimos años, relacionados con el ominoso capítulo de la corrupción de los gobernadores priistas a los que el entonces presidente Peña Nieto denominó miembros de un nuevo PRI evidencian que la nueva autonomía de los gobernadores no resultó mejor que su papel limitado como intermediarios.

Si el saldo entre gobernadores priistas es lamentable, al menos entre algunos homólogos del mismo periodo que los gobernadores bajo análisis en este trabajo —como ejemplos del desfalco a sus estados Javier Duarte en Veracruz y Roberto Borge en Quintana Roo—, la herencia de los gobernadores aliancistas debe ser analizada con mayor rigor. Especialmente porque, como se ha tratado de argumentar hasta este punto, no basta con que procedimentalmente el régimen político se democratice o que se liberalice la vida pública al incorporar a la ley nuevos derechos para la ciudadanía. Una opinión menos optimista respecto a la transición a nivel subnacional puede ayudar a comprender la nueva situación:

---

<sup>62</sup> Hernández, *El centro*, 18.

El pluralismo en los gobiernos locales mexicanos se dio sin que se modificara de fondo la estructura del gobierno y el poder. Los gobernadores surgidos de partidos distintos del PRI se han hecho con el cargo con prácticamente la misma capacidad arbitraria que sus antecesores de los tiempos del monopolio político. Todo el empleo público está a su disposición para ser repartido entre sus séquitos de clientelas, la procuración de justicia está absolutamente en sus manos, las condiciones de contratación de obra pública siguen siendo esencialmente arbitrarias y los órganos locales que supuestamente deben tener autonomía para limitar el poder del gobierno son mucho más proclives a ser capturados políticamente que sus equivalentes federales.<sup>63</sup>

En todo caso, se puede apuntar que una dificultad respecto al presente estudio es que los gobiernos emanados del PAN y el PRD no suponen una simple suma de los rasgos observados en gobiernos por separado, menos aun cuando como categoría central de este trabajo se ha señalado la del grupo político local. Con base en este término, distinguir en función del partido que gobierna no es suficiente, pues la lógica que impera es la de una amalgama de intereses que reúne a militantes de distinto signo, incluso a priistas y ex priistas; y que supone una estrecha relación entre el poder político y ciertos grupos con poder empresarial. Al final y en la práctica, los gobernadores Cué Monteagudo y Moreno Valle no fueron rupturistas con las formas de ejercer el poder, si bien se postuló con mayor fuerza en ambos casos el postulado de la eficiencia administrativa.

El gobierno de Moreno Valle en Puebla se destacó por una visión que apunta a que dar resultados implica realizar un número significativo de obras públicas. No hay que soslayar que después de Oaxaca, Puebla tiene el mayor número de municipios del país con 217, lo que impone cierta complejidad local para realizar obras de infraestructura; especialmente planearlas en función de indicadores de pobreza y marginación en vez de hacer de ellas un uso clientelar. Es interesante analizar hasta qué medida el gobierno estatal mostró predilección por desarrollar proyectos en los municipios del mismo signo político que el partido en el poder a nivel estatal. De pronto, en Puebla el mapa electoral fue muy favorable al PAN, mientras que el PRI y el PRD fueron oposiciones marginales. Un indicio es que el gobernador poblano usó el

---

<sup>63</sup> Jorge Javier Romero, “Epílogo: En el país de los cacicazgos institucionales” en *Los gobernadores, Caciques del pasado y del presente*, ed. Andrew Paxman (México: Grijalbo, 2018), 461.

presupuesto para premiar y castigar a los municipios en función de su grado de adhesión a su proyecto político. En este punto es conflictivo aseverar que la eficacia administrativa fue determinante de su mandato; de fondo habría una aplicación selectiva del presupuesto.

Entre otras obras emblemáticas como saldo de su sexenio, Moreno Valle emprendió la construcción del Centro Integral de Servicios, complejo que concentra a las principales dependencias del gobierno estatal en la zona de alta plusvalía de Angelópolis; el Museo Internacional del Barroco, obra altamente cuestionada por su enorme costo, del arquitecto japonés Toyo Ito, ganador del Premio Pritzker de Arquitectura 2013; así como las plataformas de la nueva armadora de la automotriz alemana Audi, alrededor de la cual se desarrolló el proyecto “ciudad modelo”, destinado a los recursos humanos de esta nueva planta automotriz. Entre otras investigaciones periodísticas, la de Aroche señala que en conjunto estos tres proyectos costaron más de 24 mil millones de pesos, 88% de los 27 mil millones de pesos destinados a inversión pública durante el sexenio de Moreno Valle.<sup>64</sup>

En cualquier caso, es importante subrayar que la función de los gobernadores fue más importante para el sistema político mexicano luego de la alternancia de 2000. Los gobernadores dejaron de ser intermediarios con el poder central; se convirtieron en actores centrales para el desarrollo de sus estados. Esto significa que de su toma de decisiones dependió el ejercicio de miles de millones de pesos y, por tanto, que de la orientación que dieron a sus gobiernos dependió el bienestar de millones de personas. El poder central dejó de ser una figura paternal no solo por el avance de cierta cultura democrática germinal en el país, también porque en los hechos los gobernadores encabezaron administraciones que —bien que mal— se convirtieron en proveedoras de servicios públicos muy importantes para la población, principalmente en las grandes áreas de salud y educación.

---

<sup>64</sup> Ernesto Aroche Aguilar, “Rafael Moreno Valle Rosas. El nieto del general”, en *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*, coord. Andrew Paxman (México: Grijalbo, 2018), 146-150.

Además de que junto con los presidentes municipales definieron las prioridades de obra pública en el ámbito local, desde sistemas de agua potable hasta carreteras, los gobernadores fueron cada vez más decisivos para influir en la planeación del desarrollo de sus estados para las próximas décadas. No es una exageración considerando que el uso discrecional del presupuesto puede llevar a fundamentar proyectos que comprometen los ingresos estatales por mucho tiempo. El manejo de la deuda pública es un talón de Aquiles de los gobernadores en lo que va de este siglo.

Convertirse en actores del sistema político mexicano y en figuras centrales de los subsistemas políticos de sus estados no implica que los gobernadores de la alternancia hayan contribuido a una mayor democratización, como ya se ha señalado. Las nuevas funciones de los gobiernos estatales, en todo caso, plantean que los gobernadores transitaron de ser figuras incondicionales de los presidentes de la República a ser factores del equilibrio político nacional. Al menos en el periodo bajo análisis no se trata de una vuelta al pasado en términos de las rebeliones de los caciques en las postrimerías de la Revolución, sino de un nuevo rasgo general de la transición democrática. En este punto es interesante observar en la interacción entre gobernadores nuevas alianzas que se establecen y sedimentan con objetivos electorales. En parte el espacio para llevarlas a cabo fue la Conferencia Nacional de Gobernadores, Conago.

Los primeros gobernadores de alternancia en Oaxaca y Puebla, Gabino Cué Monteagudo y Rafael Moreno Valle, respectivamente, se inscriben en este momento histórico y son referentes de un cambio de época caracterizado por una mayor autonomía en el manejo de recursos financieros y un mayor número de responsabilidades administrativas. Su función política y la permanencia del grupo en el poder local más allá del término del mandato por el que fueron electos son elementos hasta cierto punto inéditos que se suman al largo desarrollo histórico de las formas de poder local. La nostalgia por tiempos remotos de caciques y rebeliones contra el centro no son tan relevantes para el análisis como una nueva *praxis* política,

I

de mayor complejidad local, de mayores contrapesos a nivel federal, y de altas expectativas ofrecidas por las alternancias estatales. Son los ingredientes de escenarios con promesas difíciles de cumplir.

## **CAPÍTULO II. La paradoja de la democratización oaxaqueña: conflicto social, alternancia y gobernabilidad sobre alfileres**

Este capítulo está dedicado a tratar las dimensiones propuestas con anterioridad: conformación de un grupo político sólido, consistencia con el paradigma de la democratización en México y la nueva relación de los gobernadores con la federación. Estas dimensiones serán tratadas en la comparación de casos: Oaxaca-Puebla. Conviene señalar que para el caso concreto de Oaxaca, además de las dimensiones planteadas, interviene una dimensión adicional que no considero para el caso poblano: el conflicto social. Esta dimensión es pertinente porque desde mi punto de vista el largo proceso de democratización que antecede a 2010 pasa en Oaxaca por la protesta civil en múltiples manifestaciones. La recurrencia e intensidad con que estas manifestaciones se llevan a cabo en Oaxaca no permite que sea una dimensión comparable con Puebla.

Solo después del gran acontecimiento que representa el alzamiento armado de 1994 en Chiapas, Oaxaca es el ejemplo prototípico de grupos en disputa que a menudo desafían el orden establecido, y cuya fuerza se despliega profusamente. Por supuesto que las identidades indígenas intervienen en esta dimensión, pero hay otros factores intrincados en el que sigue siendo un estado gobernado en gran medida con sentido comunitario y bajo esquemas poco compatibles bajo el paradigma de la democracia representativa que plantea el Estado liberal. Me refiero al sistema de usos y costumbres que es mayoritario en el ámbito municipal. Al margen de esta condición *sui generis* respecto del resto del país, hay que subrayar la existencia de casos particulares de protesta social y grandes tendencias, líneas que en este capítulo se entrecruzan en el transcurso que va —para acotar el desbordamiento de situaciones— de 1998 a 2016. El primer año marca el comienzo de una nueva era política en Oaxaca, mientras que el segundo representa el fin del experimento de la primera alternancia política en la gubernatura del estado.

Empiezo con los antecedentes. 2010 marca el inicio del primer gobierno de alternancia en Oaxaca, pero sus orígenes no pueden desligarse del pasado inmediato ni de los procesos históricos de largo plazo. Si a nivel nacional el hito de la transición a la democracia electoral ocurre en 2000, la persistencia de los autoritarismos locales —o enclaves autoritarios según la bibliografía a que se acuda<sup>65</sup>— tendrá aún novedosas formas de expresión en la primera década del siglo XXI. A México no le faltan caciques en los albores del nuevo siglo, y en el sur de México se mantienen intactas estructuras de patronazgo determinantes para decidir elecciones que resultan una novedad en su carácter de libres y competitivas. La primera elección realmente competitiva para elegir al gobernador de Oaxaca —aunque con múltiples anomalías— ocurre en 2004, en la segunda aventura política de Gabino Cué Monteagudo, GCM, luego de haber gobernado la capital oaxaqueña en los años previos. En sus propias palabras, “el deseo compartido de lograr una alternancia se enfrenta entonces a una elección de Estado a las maneras del viejo régimen”.<sup>66</sup> En esta primera aventura por la gubernatura del estado intervienen actores de distinto relieve, incluida una nueva alineación de fuerzas bajo un partido que no tenía presencia previa en Oaxaca: Convergencia por la Democracia, hoy en día Movimiento Ciudadano.<sup>67</sup>

En mi elección de casos, la explicación del caso oaxaqueño depende de un esfuerzo de comprensión mayor al de Puebla por condiciones de atraso distintivas e históricas; es necesario profundizar en los conceptos, pero se puede seguir esta línea de pensamiento: “En Oaxaca se cumple una doble derrota: la de una modernidad congelada y sin pulsiones internas de cambio y la de un mundo indígena que supo sobrevivir (lo que no fue logro pequeño ni en la Colonia

---

<sup>65</sup> Especialmente: Cornelius, “Subnational Politics”, 1999.

<sup>66</sup> Entrevista a Gabino Cué.

<sup>67</sup> Concretamente remito al testimonio del ex Gobernador Jesús Martínez, respecto a su participación en el proyecto de obtener la presidencia municipal de la capital oaxaqueña, siendo en 2002 una de las figuras centrales de ese partido político junto a Dante Delgado. Martínez sería coordinador de la bancada de Convergencia en la Cámara de Diputados federal al año siguiente de esta elección en la que Gabino Cué obtiene su primer cargo de elección popular. Entrevista a Jesús Martínez.

ni después) sin poder revertir su interminable decadencia”.<sup>68</sup> Una variante que se acentúa en las últimas décadas y que no se presentará con el mismo grado de detalle en la explicación del caso de Puebla es el conflicto social concomitante a los procesos de cambio político de las últimas décadas: la tendencia subnacional explorada en el primer capítulo de este trabajo. Pero antes una imagen de los procesos asociados al atraso y sus múltiples formas en el curso de un siglo:

La revolución de 1910 (...) no activó en Oaxaca procesos que pudieran vencer con el tiempo el agudo localismo, no creó una clase media rural capaz de sostener acumulación y diferenciación del aparato productivo local, ni élites políticas dependientes de una opinión pública informada y organizada. Una élite criollo-mestiza que, siguiendo antiguas tradiciones, opera fundamentalmente en el comercio, la distribución, los bancos, el transporte y el turismo, además de los sempiternos nexos clientelares con la política. Agricultura de baja productividad, virtual ausencia de impulsos de industrialización e institucionales dedicadas a administrar equilibrios de poder más que a promover el cambio.<sup>69</sup>

Procesos de distinta índole sedimentados y conducentes a un atraso marcado<sup>70</sup>, en los cuales intervienen la baja eficacia y credibilidad de las instituciones públicas. En Oaxaca hay dinámicas profundamente enraizadas a este obstáculo de siglos que toman nuevas formas conforme la transición a la democracia se hace inevitable como tendencia en la capital y sus regiones. Una advertencia antes de analizar las pulsiones de cambio: Oaxaca y Puebla ya han sido casos de estudio analizados en la literatura reciente sobre autoritarismos subnacionales.<sup>71</sup> Giraudy exhibe algunas tensiones entre la persistencia de prácticas antidemocráticas por parte de autócratas subnacionales en un contexto de apertura del sistema político mexicano.

En su introducción al tema, señala a líderes políticos que son viejos conocidos en Oaxaca: José Murat en su periodo como gobernador y Ulises Ruiz, al mismo tiempo senador de la República, quienes en una escena desconcertante para los tiempos de la transición democrática, agosto de 2002, secuestraron a funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social

---

<sup>68</sup> Ugo Pipitone, *Modernidad congelada. Un estudio de Oaxaca, Kerala y Sicilia* (México DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011), 111.

<sup>69</sup> Pipitone, *Modernidad*, 35.

<sup>70</sup> Si bien es debatible, el concepto de atraso para el autor tiene que ver con la incapacidad de impulsar profundos cambios en favor de la productividad agraria y de mejorar la eficacia y credibilidad de las instituciones locales. Pipitone, *Modernidad*, 19.

<sup>71</sup> Revisar: Agustina Giraudy, *Democrats and Autocrats, Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries* (Oxford: Oxford University Press, 2015). [Traducción propia en las notas que se refieran a esta obra].

federal, Sedesol, que sostenían una reunión con alcaldes panistas oaxaqueños en un intento por romper la estructura clientelar de entrega de apoyos sociales, atribuida al gobierno estatal. Siguiendo a Giraudy, este episodio ilustra tanto la incapacidad del presidente para ejercer su mando sobre uno de los gobernantes antidemocráticos más recalcitrantes de México, Murat, y en contraparte la disposición y capacidad del gobernante subnacional para desafiar la autoridad de un presidente electo democráticamente, Fox.<sup>72</sup> La perspectiva es doble, pero por igual problemática para las relaciones intergubernamentales entre el estado y la federación.

En el periodo de análisis, 2000-2009, la comparación de los casos de Oaxaca y Puebla muestra regímenes subnacionales antidemocráticos, pero con una diferencia sustancial de reproducción. En el caso de Oaxaca persistió una estructura patrimonial de estado, ausente en el caso de Puebla.<sup>73</sup> Esta condición supone que los gobernadores oaxaqueños bajo análisis, José Murat y Ulises Ruiz, cooperaron menos que los poblanos con el gobierno federal en los sexenios panistas en la Presidencia de la República. De este modo:

Las estructuras patrimoniales estatales juegan un papel decisivo en la configuración de la capacidad de autócratas para resistir la cooptación del gobierno central. En jurisdicciones subnacionales donde prevalecen estructuras estatales patrimoniales, los autócratas se encuentran en una posición fuerte para centralizar la autoridad con el fin de maximizar el control político sobre sus dominios.<sup>74</sup>

Si lo distintivo en Oaxaca fue la persistencia de esta estructura patrimonial, esta condición general provocó la reproducción del régimen subnacional antidemocrático y por tanto la continuidad del PRI en los sexenios de Murat y Ruiz. Entre los indicadores considerados por la autora para caracterizar al régimen como patrimonial se encuentran: la centralización de la autoridad política; la apropiación de los recursos estatales para la ganancia política y económica; así como la generación de lazos de lealtad y dependencia entre los seguidores.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Giraudy, *Democrats*, 1.

<sup>73</sup> Giraudy, *Democrats*, 13.

<sup>74</sup> Giraudy, *Democrats*, 128.

<sup>75</sup> Giraudy, *Democrats*, 147.

Las condiciones de las que procede el primer gobierno de alternancia en Oaxaca eran marcadamente adversas a la búsqueda de la alternancia política. La gran oportunidad que la ciudadanía oaxaqueña le otorgó en 2010 a Gabino Cué fue producto de distintas rupturas, luego del primer intento frustrado en 2004, el cual no deja de llamar la atención por las anomalías registradas.<sup>76</sup> En opinión de un observador cercano a Cué había que notar tres causas estructurales del triunfo de 2010: 1. Una crisis política expresada a través de la lucha contra el autoritarismo en la que intervinieron clases populares y sectores emergentes; 2. Una crisis económica acelerada por el desastre de 2006 que se extendió durante el sexenio de Ruiz, y que afectó en especial a la clase patrona; y 3. Esta vez, a diferencia de 2004, se incorpora a organizaciones de la sociedad civil en la vigilancia electoral para evitar la cooptación de miembros de los partidos de oposición, aunado a que se suman en respaldo de la candidatura cuadros dirigentes del priismo de otros tiempos.<sup>77</sup>

En los siguientes apartados se explorará los orígenes de la alternancia oaxaqueña de 2010, que pasan por el conflicto social de 2006; la conformación de un gobierno variopinto en sus lazos partidistas; el curso que emprendió en relación con su vocación democrática de origen y, finalmente, la relación que el gobernador de alternancia sostuvo con el gobierno federal en dos momentos: Felipe Calderón (2010-12) y Enrique Peña Nieto (2012-16). En cada uno de estos apartados el conflicto social opera como un *continuum* para entender las lógicas de acción, arreglos informales con grupos de poder local y expectativas de gestión del gobierno de alternancia. Dicho *continuum* atraviesa, en el caso oaxaqueño, las dimensiones de análisis propuestas con anterioridad: formación o no de un grupo político fuerte; consistencia del proyecto de gobierno con el paradigma de la democratización subnacional, y finalmente, la

---

<sup>76</sup> Como se verá más adelante, las condiciones de los procesos electorales varían sustancialmente. En la elección estatal de 2004, la diferencia entre Ulises Ruiz y Gabino Cué es de apenas tres puntos. La elección se ve rodeada de sospechas de fraude y protestas masivas, que no concluyen en su judicialización. Según la autora, fue la primera elección competitiva desde los años treinta: Giraudy, *Democrats*, 144.

<sup>77</sup> Ernesto Reyes, "Prólogo" en *Oaxaca, la transición anunciada. Una ruta de esperanza* (Oaxaca: Edición única, 2010), 22-23.

nueva relación del estado con la federación en términos de menores controles sobre la actuación del gobernador.

### **El conflicto social como *continuum***

Cuando me refiero a conflicto social entiendo no solo el largo registro de manifestaciones históricas que sitúan a Oaxaca como un estado complejo en sus formas de canalizar la demanda social y resolver problemas puntuales. Sobre todo, entiendo por conflicto social la persistente búsqueda de canales de participación política que, a diferencia de lo que la transición a la democracia facilitó en estados del norte o el centro del país, en parte por su nivel de industrialización y relevancia de las clases medias, en Oaxaca implicó que la sociedad civil enfrentara mayores barreras de acceso al ejercicio del poder, promovidas por las élites locales. No es que la alternancia no fuera un deseo creciente y compartido en la escala estatal, sino que el viejo régimen que relajó sus controles en la escala nacional se fortaleció, en un giro inesperado, en el plano subnacional en las postrimerías del siglo pasado.

El triunfo de Fox no representa una victoria para la sociedad oaxaqueña en términos de mayor pluralidad, en buena medida porque las luchas previas por la mayor democratización de la vida pública no estuvieron asociadas mayormente al desempeño del PAN, más bien restringido en su actuación a la capital oaxaqueña.<sup>78</sup> La historia reciente de Oaxaca es en buena medida una lucha desde abajo, entiéndase desde las clases menos favorecidas cuando no explotadas por el modelo de desarrollo, y por tanto es una lucha desde la izquierda. Es difícil sostener esto sin caer en una carga valorativa, pero al menos el estudio de los movimientos sociales en Oaxaca en la década de los setenta y ochenta da cuenta de que era posible echar abajo a un gobernador si la sociedad civil, en buena parte motivada por los estudiantes

---

<sup>78</sup> Si bien debe considerarse la llegada de Gabino Cué a la alcaldía de la capital oaxaqueña como un resultado indirecto de la primera alternancia en este plano obtenida por el PAN en 1996, cuando Pablo Arnaud gana frente al candidato priista respaldado por Diódoro Carrasco. Entrevista a Adolfo Toledo.

universitarios, tomaba el control de las calles.<sup>79</sup> La protesta social, no necesariamente pacífica, podía ser un instrumento poderoso para vencer a un gobierno emanado del PRI sin que esto supusiera algún giro en las urnas. El pueblo era más peligroso en las calles que el día de la elección. De este modo:

Las décadas de 1970 y 1980 [son] años cruciales en la formación de una constelación de movimientos que trabajaron en coalición durante algún tiempo, que fueron instrumentales en reformular una nueva relación entre el Estado y la sociedad oaxaqueña, y que le dieron un poder de negociación creciente a los movimientos sociales.<sup>80</sup>

Los movimientos sociales son actores centrales en las últimas décadas del siglo XX en Oaxaca y ubican al estado como epicentro para ampliar los estrechos márgenes de participación política, sin que necesariamente hubiera un camino consistente hacia la alternancia política por la vía partidista. No hay que olvidar que por parte del régimen priista hubo una estrategia permanente de deslegitimación de sus causas, pero, con todo, una base social importante podía hacer la diferencia y conquistar nuevos territorios. El ejemplo viene una vez más desde la sociedad civil con el surgimiento en los ochenta de la Coalición Obrero, Campesino, Estudiantil del Istmo, la COCEI. Sin la COCEI no se explica la alternancia hacia la izquierda en el crucial municipio de Juchitán de Zaragoza, cuyo primer ayuntamiento popular se materializa con Leopoldo de Gyves de la Cruz en 1981; su papá, Leopoldo de Gyves Pineda, fue varias veces encarcelado por postularse a gobernar una tierra de alta politización indígena zapoteca. La importancia de la COCEI es la de un movimiento que rompe el circuito de la democracia representativa, en su momento ilusoria para la oposición, e irrumpe con fuerza en una dinámica local de profundo comunitarismo. Así:

---

<sup>79</sup> El caso es el de Manuel Zárate Aquino, sucesor del periodo de gobierno de Víctor Bravo Ahuja que concluyó como gobernador interino, Fernando Gómez Sandoval, al irse el primero anticipadamente a fungir como secretario de Educación Pública en el gobierno de Luis Echeverría. Zárate Aquino enfrentó la presión creciente de la Coalición Obrero, Campesino, Estudiantil de Oaxaca, COCEO, que finalmente lo obligó a solicitar licencia, a petición del Congreso del Estado de Oaxaca, una vez que el clima de ingobernabilidad no permitía una salida negociada al conflicto. La estrategia de Zárate Aquino había consistido en reprimir y deslegitimar a los integrantes de la COCEO como partidarios comunistas. Nada nuevo en este asunto respecto al discurso predominante a escala nacional e incluso hemisférica en la época.

<sup>80</sup> Lynn Stephen, *Somos la cara de Oaxaca. Testimonios y movimientos sociales* (México: Centro de Estudios Superiores en Antropología Social, 2016), 91.

Esta nueva coalición combinó reivindicaciones de tierra, crédito, salarios, prestaciones, servicios municipales, con la identidad cultural zapoteca para crear una forma única de organización [...] en retrospectiva, se le puede ver como pionera en la lucha por la autonomía y el territorio indígenas ligada estrechamente a la producción y reproducción de una identidad y cultura indígenas específicas.<sup>81</sup>

El deseo compartido de concretar realmente la alternancia en Oaxaca se convirtió por primera vez en posibilidad real y programa político en las elecciones de 1998, cuando el PRD postula precisamente a un miembro destacado de la COCEI, Héctor Sánchez, a la gubernatura del estado. Sánchez enfrenta una elección atípica, en la que el gobernador saliente, Diódoro Carrasco, no impone a su sucesor, José Murat, si bien contribuye en su triunfo.<sup>82</sup> La candidatura de Murat es resultado de una intensa negociación en la que, según la versión de algunos actores, interviene Liébano Sáenz, entonces secretario particular del presidente Zedillo, para que no abandone el PRI como lo había hecho Ricardo Monreal, quien al verse obstaculizado en lograr la candidatura de este partido al gobierno de Zacatecas, obtuvo el registro por la vía del PRD, partido con el que ganó la gubernatura de su estado.<sup>83</sup> Este punto fue tratado ampliamente por Gibson.<sup>84</sup> Las estrategias del juego interno priista ponen en aprietos a los gobernadores salientes en un escenario de menores controles presidenciales para garantizar la continuidad de su grupo político.

Por la relevancia que tiene como antecedente para tratar una de las dimensiones de análisis propuestas, la conformación de un grupo político fuerte, vale la pena recuperar el énfasis con que Gibson postula como una de las características del gobierno muratista la ruptura con la continuidad del equipo gobernante, que traduce en inglés como “administrative continuity”<sup>85</sup>, para ello propone una categoría analítica específica: parroquialización del poder, la cual define como neutralizar a los actores políticos con lazos con las facciones rivales en

---

<sup>81</sup> Stephen, *Somos*, 94.

<sup>82</sup> Entrevista a Adolfo Toledo.

<sup>83</sup> Entrevista a Adolfo Toledo.

<sup>84</sup> Edward Gibson, “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”, *World Politics* 58 (Octubre de 2005): 114.

<sup>85</sup> Gibson, “Boundary”, 115.

busca del control del PRI a nivel nacional. En concreto, se refiere a la estrategia de José Murat de aislar del juego político local a los “Diodoristas”, una facción desplazada tanto del Congreso del Estado como de las posiciones de Oaxaca en el Congreso de la Unión. Para el jefe del grupo político desplazado, se trataba de una estratagema de gobernadores duros que, una vez perdida la Presidencia en 2000, buscaron hacerse del control del PRI nacional con éxito. En el arribo estigmatizaron a los actores que consideraban causantes de esa derrota por su tendencia tecnocrática más que política; la asociación partía de su colaboración en o con los gobiernos de Salinas de Gortari y Zedillo.<sup>86</sup>

Pero volvamos en el tiempo, en 1998 Héctor Sánchez abanderó una amplia coalición con una base social fuerte en el Istmo, de donde es originario, y con el antecedente de la lucha coceísta en la década de los ochenta. La campaña de Sánchez despertó múltiples simpatías para abrir el régimen político oaxaqueño justo cuando los vientos nacionales por la democracia son más fuertes, pero esto no es suficiente. Murat gana y se instaura un régimen en buena medida personalista y caciquil, que no terminará libre de acusaciones de corrupción y violencia política en contra de opositores. En 2003, el gobernador enfrenta un atentado en el Cerro del Fortín del que resulta ileso y cuyas condiciones e intención a la fecha no se han esclarecido, si bien fallece en él una persona de su escolta. Son tiempos de confusión y barbarie en la capital oaxaqueña.

En retrospectiva, la campaña de Héctor Sánchez logra un resultado inédito para un partido de oposición en Oaxaca: más de 320 mil votos, insuficientes para alcanzar al PRI que obtiene más de 417 votos, pero el umbral de diferencia ya no permitía sugerir una elección no competitiva; no solo porque el PRI no rebasa la barrera del 50% de la votación total, sino porque en contraste con el PAN: 89 mil 271 votos, el PRD demuestra que su presencia estatal es innegable como segunda fuerza. El PAN sobre todo sentaba sus reales en la capital de Oaxaca, a la que había accedido el primer alcalde de oposición en 1995: Pablo Arnaud, que es

---

<sup>86</sup> Entrevista a Diódoro Carrasco.

abanderado del PAN en la elección estatal frente a Murat y Sánchez tres años después. La oposición se bifurca entre una creciente clase media capitalina, sobre todo comerciante a falta de industria, y el universo indígena contenido en las regiones del estado; un cúmulo de fuerzas latentes desde décadas previas.

¿Por qué la alternancia en Oaxaca proviene principalmente de aquel proceso electoral de 1998?<sup>87</sup> En primer lugar, porque el tipo de régimen que sobreviene a él es ejemplo de un autoritarismo anacrónico e inconsistente con el avance nacional, a contracorriente de la apertura del sistema político mexicano. En segundo lugar, porque para entonces el protagonista de la postrera alternancia forma parte de un grupo político distinto al del gobernador en turno y, de hecho, trabaja en el primer círculo del exgobernador Diódoro Carrasco en la Secretaría de Gobernación. Si bien GCM no considera que haber formado parte de ese equipo corresponda a formar parte de un grupo político<sup>88</sup>, en este trabajo asumo tal distinción como fundamental. A la luz de su exitosa candidatura a la alcaldía oaxaqueña que asume en 2002 es improbable pensar que no contara con el respaldo de un conjunto de actores políticos que, a pesar de ser priistas, no comulgaban con el gobernador en turno: Murat. Entre ellos, Diódoro Carrasco era el de mayor notoriedad, pero también estaba Jesús Martínez. Murat atiza la relación con sus antecesores y en el proceso provoca fisuras que benefician a un nuevo liderazgo: Gabino Cué.<sup>89</sup>

La lógica del grupo político impera en la búsqueda de la coalición electoral que encabezaría GCM en 2004, tanto porque ésta es una reacción a aquélla: el Muratismo, como porque en realidad se forma un nuevo proyecto encabezado por un político que hacía de la

---

<sup>87</sup> No debe perderse de vista que tres años, en 1995, se emprende la reforma en el código electoral del estado para que la presentación de candidatos por partidos sea opcional, lo que dos años después, en 1997, se vuelve una prohibición expresa. De este modo, 418 municipios dejaron de celebrar elecciones municipales bajo el sistema de partidos. Estas comunidades definen los requisitos para participar y la elección es por la vía de la asamblea comunitaria. Es importante notar la profundidad de este método de elección y su posible correlación con la apertura del subsistema político oaxaqueño en lo sucesivo, si bien la tendencia argumentativa postula que los gobiernos estatales priistas usaron los usos y costumbres para mantener el apoyo electoral al apaciguar a ciertos líderes y grupos sociales. Para un análisis a profundidad: Allyson Benton, "Bottom-Up Challenges to National Democracy: Mexico's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves", *Comparative Politics* 44 (abril de 2012): 255-256.

<sup>88</sup> Entrevista a Gabino Cué.

<sup>89</sup> Entrevista a Jesús Martínez.

reivindicación del concepto de ciudadanía una virtud para romper con los vicios del viejo régimen. En opinión de GCM, una vez consumado el fraude electoral: “con todo tipo de artimañas, y a costa de todo, los priistas comandados por José Murat Casab realizaron cualquier número de tropelías con el objetivo principal de mantenerse en el poder, es decir en el gobierno del estado”.<sup>90</sup> La permanencia de un grupo político es vista así como síntoma autoritario por el principal opositor a él; el objetivo: “seguir beneficiándose de la era de marginación y pobreza que es lo único que le han ofrecido al pueblo oaxaqueño a lo largo de 75 años”.<sup>91</sup> El discurso del candidato perdedor es contundente en torno a la naturaleza de una derrota electoral cuestionable.

Postulado por el PAN, el PRD y Convergencia por la Democracia, GCM obtiene en 2004: 488 mil votos en el conteo oficial frente a más de 522 mil de Ulises Ruiz Ortiz, candidato priista designado por Murat.<sup>92</sup> La diferencia es de poco más de tres puntos; en su versión GCM señala que esta elección de Estado le robó votos, y en su libro posterior agradece a más de 500 mil votantes en su favor.<sup>93</sup> Entre las evidencias del fraude y la intromisión del gobernador saliente, GCM cita en interiores una entrevista realizada a Murat en la televisora estatal y que fue retomada por las repetidoras de radio gubernamentales en cada región del estado, una especie de cadena estatal para denostar la alianza que lo promovió como candidato; sobra señalar la importancia del medio de comunicación del estado en aquella época. La animadversión del gobernador Murat por la oposición unida en amplia coalición electoral no deja lugar a dudas, usa para ello un concepto definitivo de la historia política mexicana. La contrapropaganda se ha sofisticado entre la clase política mexicana:

---

<sup>90</sup> Gabino Cué, *Transición democrática o regresión autoritaria. Lucha contra el fraude y la elección de Estado en el sur de México* (Oaxaca: edición única, 2004), 13.

<sup>91</sup> Cué, *Transición*, 13.

<sup>92</sup> IEEPCO, “Memoria del proceso electoral 2004”, 164.

Disponible en:

[http://ieepco.org.mx/biblioteca\\_digital/memoriasyestadisticas/Memoria%20del%20Proceso%20Electoral%202004.pdf](http://ieepco.org.mx/biblioteca_digital/memoriasyestadisticas/Memoria%20del%20Proceso%20Electoral%202004.pdf)

<sup>93</sup> Cué, *Transición*, “Agradecimientos”.

Lo grotesco es que los panistas que hacen este señalamiento y los otros que los apoyan, porque ahora ya no sabemos quién es la derecha y quién es la izquierda, pues porque es lo mismo, tienen mucha ambición de poder y de dinero, y quieren reeditar los cacicazgos en Oaxaca, y los caudillismos en Oaxaca, lo que hemos hecho es acabar con los caudillos que el pueblo de México, el pueblo de Oaxaca ya no los quiere.<sup>94</sup>

La versión por escrito de aquella entrevista no oculta la sorpresa y aparente temor del gobernador saliente respecto a la novedad de la alianza inédita entre el PAN y el PRD; en palabras de Murat: “lo que hay es una alianza entre la burguesía de Oaxaca, de la derecha y la burguesía de Oaxaca de la izquierda”.<sup>95</sup> Nuevamente aparece la lógica del grupo político aunque esta vez más allá de los partidos políticos; para el gobernador élite empresarial local se ha vuelto en contra del PRI. Al final, el tono intencional de esta entrevista presenta la extralimitación verbal de un autócrata subnacional en un contexto nacional de transición a la democracia. En el cierre señala: “Porque yo creo que el próximo gobernador de Oaxaca, al que conozco bien [...] el senador Ulises Ruiz, tiene solidez, consistencia, talento y un gran corazón para enfrentar los desafíos de Oaxaca”.<sup>96</sup> En síntesis, la intromisión en tiempos electorales tiene permiso, sin que se sancione de modo alguno.

No hay que obviar el papel que en esta elección juega el excandidato perredista, Héctor Sánchez, esta vez postulado por un partido local, Unidad Popular, conformado principalmente por el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui, MULT. En esta contienda obtuvo casi 44 mil votos, el 4% de la votación; conjunto de votos que pudo hacer la diferencia en favor de GCM, junto con los votos nulos, más de 41 mil. El candidato aliancista tenía motivos para sospechar de un presunto fraude electoral tanto el día de la elección como a partir de las tácticas previas dentro del marco legal. Que el MULT se transfigurara en un partido político era un objetivo que lo trascendía de movimiento disidente a actor formal del subsistema político; pocos

---

<sup>94</sup> Cué, *Transición*, 87.

<sup>95</sup> Cué, *Transición*, 90.

<sup>96</sup> Cué, *Transición*, 91.

podían poner en duda su derecho a participar pese a su distintivo carácter contestatario. El más favorecido por el recaudo de votos era el PRI.

Desechadas las impugnaciones por el Tribunal Electoral<sup>97</sup>, la alternancia oaxaqueña tendría que esperar seis años más, pero por delante la cuestionada legitimidad de origen del gobierno de Ruiz sería factor de inestabilidad en la gobernabilidad del estado. No solo eso, la relación con las organizaciones sociales determinaría en buena medida su curso y saldos. En particular, la represión a una manifestación magisterial suscitaría la primera y quizá mayor insurrección en lo que va del siglo XX en México: el conflicto social de 2006 y la conformación de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, APPO. En este punto, no debe obviarse que 2006 es en realidad una instancia más del conflicto derivado del presunto fraude electoral de 2004, cuando Gabino Cué impugna la elección a gobernador. En aquella ocasión, Oaxaca vive un acalorado conflicto poselectoral por primera vez en su historia, que da origen a la Caravana por la Dignidad y Respeto al Voto que recorre las regiones del estado.<sup>98</sup> El cuestionado triunfo del PRI es validado en tribunales, pese a la percepción generalizada del triunfo de Cué.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Considerando los estudios sobre las transiciones democráticas a nivel subnacional en México, es importante notar que respecto al pasado reciente, la elección de 2004 comprueba la no intromisión del gobierno federal. El gobierno estatal, en tanto actor principal de un enclave autoritario, es capaz de contener la protesta social y evita la escalada del conflicto. En este punto, no debe perderse de vista que apenas una década atrás el presidencialismo de facultades metaconstitucionales se entrometía en la resolución de los conflictos poselectorales por la vía de la *concertación*, cuyos significados eran distintos tanto para el PRI como para la oposición. Mientras que en el primer caso se asociaba con una “capitulación innecesaria”, en el segundo caso se veía como un ejercicio de “soluciones parciales e inadecuadas para que el PRI siguiera cometiendo fraudes electorales”. Para un análisis amplio al respecto véase: Jean-François Prud’homme, “State Electoral Conflicts, and National Interparty Relations in México, 1988-1994”, en *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, editado por Wayne Conelius, Eisenstadt y Hindley (San Diego: Universidad de California, 1999), 343.

<sup>98</sup> Ernesto Reyes, “Prólogo” en Oaxaca, la transición anunciada. Una ruta de esperanza (Oaxaca: Edición única, 2010), 14.

<sup>99</sup> Entrevista a Jesús Martínez.

## La crisis de 2006 y sus implicaciones para el cambio político

En los márgenes del sistema político mexicano se fraguaron luchas por la reivindicación de derechos que no siempre acompañaron la defensa de intereses corporativos. Si esto ocurrió como tendencia a nivel nacional, tuvo mayor repercusión en ciertos estados, que por su composición indígena y efervescencia política deben ser considerados como casos especiales al analizar la tensión entre poder instituido y poder real, o al observar el curso que han tomado en las últimas décadas los movimientos sociales que siguen vivos. Por más que se les vincule con la nostalgia del socialismo real, hay movimientos que supieron adaptarse al cambio sin suscribir por antonomasia el discurso de la transición a la democracia; movimientos que tampoco se sintieron identificados con la alternancia encabezada por el panismo a nivel nacional en 2000. En síntesis, movimientos contestarios a partir de una defensa ideológica que remite a ciertos marcos culturales<sup>100</sup>, y cuya capacidad de cohesión les ha permitido presentarse como actores unitarios en contra de determinadas políticas y visiones homogeneizadoras impulsadas por la clase política dirigente.

Entre estos movimientos, ninguno ha sido tan central y relevante en la historia política reciente de Oaxaca como la sección veintidós perteneciente a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, CNTE, escisión del SNTE. Asumo que la permanencia de su agenda de lucha después de 2000 e incluso después de la alternancia oaxaqueña —una década después— es un síntoma de que la transición democrática en términos de cambio institucional de un sistema autoritario a un sistema más pluralista no supone, necesariamente, la eliminación sino el replanteamiento de una agenda de lucha por cauces de mayor formalidad. A partir de la apertura del sistema en la escala subnacional se definirán nuevas facetas, que habilitan al

---

<sup>100</sup> Conviene recuperar a Ross al señalar que “la cultura es un marco de referencia para organizar el mundo, para localizar al yo y a los otros en él, para dotar de sentido a las acciones e interpretar los motivos de otros, para aterrizar el análisis de intereses, para enlazar las identidades colectivas y la acción política y para motivar a las personas y grupos hacia ciertas acciones y apartarlos de otras”: Marc Howard Ross, “Culture and Identity in Comparative Political Analysis”, en *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure* ed. Lichbach y Zuckerman (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 42. [Traducción propia].

magisterio oaxaqueño a negociar recursos en calidad de actor legítimo del sistema político local. Esta investidura complejiza el acercamiento a su posición como agente conflictivo en un sistema político subnacional. Podría apuntarse que, al igual que otros movimientos sociales oaxaqueños, su carácter insurrecto se mantiene en latencia en la medida que recibe beneficios del régimen político.

Hay que ubicar a la sección veintidós en una marcha de varias décadas. En México puede hallarse una asociación entre el proceso de descentralización educativa y la aglutinación de intereses que se suscitan al interior de la CNTE. En opinión de Brachet-Márquez: “la tendencia democrática entre los maestros de escuela [...] había creado en 1979 la CNTE a raíz de las movilizaciones de los maestros de Chiapas”.<sup>101</sup> El movimiento tiene eco en Oaxaca y en otros estados como Guerrero y Michoacán, donde la CNTE hace adeptos rápidamente. Sin entrar al detalle de lo que este movimiento social representa como disidencia del magisterio nacional, vale la pena centrarse en su relevancia en la realidad oaxaqueña y en su carácter durante y después de 2006.<sup>102</sup>

Si bien la CNTE se ha estudiado como actor contestatario al sistema político mexicano, es indudable que en Oaxaca su participación resulta fundamental después de 2006 y en buena medida es determinante para lograr la primera alternancia en la gubernatura cuatro años después. Lo que sucedió en 2006 puede ser visto como un movimiento que aglutina varios movimientos sociales y desata magnas protestas por agravios de larga data. La represión contra la sección veintidós no explica por sí sola la intensidad del fenómeno asociado que sobrevino.

---

<sup>101</sup> Viviane Brachet-Márquez, “Las movilizaciones estudiantiles y populares en una perspectiva comparativa: 1968 y 1988”, *Transformaciones sociales y acciones colectivas: América Latina en el contexto internacional de los noventa*, México: El Colegio de México: 1994.

<sup>102</sup> Fundada en 1979, la CNTE se propone mejorar las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores de la educación; se propuso luchar contra la antidemocracia en el SNTE, en concreto contra Vanguardia Revolucionaria, expresión conformada por Carlos Jonguitud, impuesto como líder sindical por Echeverría en 1972. Asimismo: “La CNTE busca destruir al charrismo, a las corrientes oportunistas denominadas Movimiento Democrático Nuevo Sindicalismo, Fracciones Democráticas del SNTE y otras modalidades que toma en diferentes Secciones. Combate toda forma de oportunismo político. Elige democráticamente a sus dirigentes, su dirección es colectiva y rechaza la filiación forzosa a cualquier partido político”. Sección XVIII, Michoacán, “Principios políticos de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación”. Disponible en: <https://seccionxviiiicnte.org/>

La historia es conocida: el conflicto se inicia con el desalojo fallido del 14 de junio de 2006 ordenado por el entonces gobernador Ulises Ruiz para liberar el Zócalo de la capital oaxaqueña del plantón que anualmente realizaban los maestros como medida de presión en la negociación de sus condiciones gremiales. En este desalojo resultaron lesionadas 92 personas incluyendo menores de edad, hubo dos heridos de bala y dos mujeres embarazadas abortaron.<sup>103</sup>

A este hecho sobrevino una lucha en contra de la represión del gobierno estatal, primero frente a las fuerzas estatales de seguridad y posteriormente ante la intervención de las fuerzas federales que llegó días antes de que Vicente Fox dejara el poder en noviembre de 2006. Una crisis que abonaba al enrarecido clima político a nivel nacional luego de la presunción de fraude en la elección presidencial. En varios sentidos, Oaxaca se convierte en epicentro del conflicto político nacional y un laboratorio de la polarización que sobrevendría en México a la llegada de Calderón al poder.

La demanda principal de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca ya no estaba vinculada a la situación del sindicato de maestros. Fundamentalmente, la APPO exigía la renuncia del gobernador priista: “el conflicto alcanzó tales dimensiones que produjo de facto un estado de ingobernabilidad”.<sup>104</sup> Por meses la APPO controló la capital oaxaqueña y algunos municipios conurbados, entre otros métodos con un inédito sistema de barricadas populares, reinterpretado en clave cultural por artistas locales y colectivos urbanos. El saldo de la protesta civil prolongada debe subrayarse: 23 asesinatos por motivos políticos, sin contar heridos o personas aprehendidas injustamente; capítulo aparte fueron los daños materiales, como el incendio de la sede del Tribunal Superior de Justicia del estado que fue pérdida total.<sup>105</sup>

El mosaico de expresiones que suscitó la APPO contribuye a reafirmar hasta cierto punto la postura que alude a algún tipo de excepcionalidad oaxaqueña, bajo la cual la estabilidad

---

<sup>103</sup> Marco Estrada Saavedra, *El pueblo ensaya la revolución. La APPO y el sistema de dominación oaxaqueño*, (México: El Colegio de México, 2016), (edición Kindle), 21.

<sup>104</sup> Estrada, *El pueblo*, 21.

<sup>105</sup> Estrada, *El pueblo*, 24.

política del estado es un indicador de la situación nacional porque aquí se entrecruzan con más fuerza las crisis política y económica, por no decir el choque de saldos ideológicos de nuestra época. No debe perderse de vista lo que la crisis social y concretamente la APPO encubren del legado autoritario y los movimientos que se oponen a él en las últimas décadas del siglo XX. Concretamente, debe considerarse que detrás de las manifestaciones de 2006 hubo incluso resabios de movimientos guerrilleros, tanto más en elementos activos, cuanto en organización y estrategias de lucha subversiva en contra del Estado.<sup>106</sup>

En opinión de Estrada, la APPO constituye un objeto sociológico que invita a analizarlo desde la complejidad pues en él convergen la autonomía y el autoritarismo, la lógica del movimiento y de las organizaciones populares, así como un entramado de actores modernos, las organizaciones no gubernamentales, y actores tradicionales como los pueblos indígenas.<sup>107</sup>

Este trabajo coincide con Estrada en su apreciación general del fenómeno social de 2006:

El conflicto de 2006 en Oaxaca es, sin temor a exagerar, un *aleph* de las prácticas y lógicas del sistema político mexicano, las tensiones entre el antiguo régimen y el nuevo, sus problemas estructurales y sus actuales retos, los avatares de los actores que son promotores de la inclusión social y la apertura política y, al mismo tiempo, obstáculos de la democratización institucional.<sup>108</sup>

Para recapitular: si 2004 es un año que marca el descontento político y manifestaciones en contra del fraude electoral encabezadas por GCM, dos años después estalla una rebelión que abre a las fuerzas opositoras al régimen la oportunidad de rearticularse en torno a un proyecto

---

<sup>106</sup> Montemayor hace referencia al carácter regional del Ejército Popular Revolucionario, EPR, un último aliento de la Guerra sucia, y al hecho de que Oaxaca fuera importante pero no el único estado donde operaba la guerrilla surgida en Aguas Blancas, Guerrero. De hecho, señala la inconsistencia de la propuesta de amnistía del gobernador Murat en 1998 sin consultar con la federación y negando la narrativa de su antecesor, quien había destacado como un logro la desaparición de la mayoría de las células del grupo guerrillero. Lo interesante para la realidad cercana a 2010, en todo caso, se resume en la siguiente afirmación: “Es posible que a lo largo de la administración de José Murat el EPR haya avanzado en sus tareas de reclutamiento y fortalecimiento militar, pero sobre todo es posible que haya avanzado en algo más importante: en el reclutamiento y consolidación de bases urbanas y rurales, magisteriales y populares, campesinas e indígenas, que podrían explicar en más de un sentido las barricadas populares de Oaxaca en el año 2006. El surgimiento de la APPO, la participación notable de brigadas populares efectivas y organizadas en numerosas barricadas y la intervención de los grupos policíacos y militares federales evidenciaban que la presencia del EPR y su posible neutralización no era un asunto regional, sino federal. Era un acontecimiento nacional y no un conflicto local”. Carlos Montemayor, *Nuestra guerrilla recurrente* (México: Debate, 2007), 66.

<sup>107</sup> Estrada, *El pueblo* 25-26.

<sup>108</sup> Estrada, *El pueblo*, 26.

político más sólido. No es casual que Cué sea considerado esta vez por el PRD para encabezar su fórmula al Senado de la República acompañado de Salomón Jara, un sólido líder de la izquierda formada en la disputa de recursos presupuestales para el campo oaxaqueño. Con la campaña lopezobradorista sumada a la indignación por la represión al magisterio, las condiciones estaban dadas para que accediera a la Cámara Alta con un amplio respaldo popular —la brecha con el segundo lugar es de más de cien mil votos— y el PRI oaxaqueño pierde por primera vez uno de sus dos escaños en la antigua casona de Xicoténcatl. Además, este nuevo cargo habilitaba a Cué para volver a hacer campaña a la gubernatura del estado en calidad de su representante ante el Pacto Federal. El camino para que el conflicto social no saboteara la elección significó una estrategia de movilización del voto magisterial en favor del PRD.<sup>109</sup>

El conflicto social de 2006 no cancela las elecciones federales en Oaxaca y, por el contrario, fortalece una ruta hacia la alternancia en la gubernatura a partir de las posiciones que la oposición obtiene en el centro del país. El conflicto no logra derrocar al gobernador en turno. Ulises Ruiz se mantiene en el cargo y sigue siendo un contrafactual el escenario, en 2006, del arribo de un gobierno federal de izquierda cercano a las protestas del magisterio y la APPO. Esto no sucede y, una vez que Calderón asume la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 2006, la problemática social oaxaqueña transitará a nuevas arenas. Las calles dejarán de ser el escenario del conflicto entre policías y manifestantes y se conformarán nuevos espacios de disidencia. La vía de los partidos políticos sabrá capitalizar el descontento, pero no de forma inmediata; la elección local de 2007 será de baja participación y permitirá al PRI arrasarse a nivel

---

<sup>109</sup> En este punto es importante señalar la disyuntiva de las últimas semanas de campaña, pues en Oaxaca, a diferencia de otros estados del país, la confrontación no estaba dada por la contienda entre los candidatos presidenciales del PAN y del PRD, sino del PRD y del PRI, en razón de la adhesión y cercanía del gobernador Ruiz con Roberto Madrazo. A decir del candidato al Senado por el PRI en ese momento: “no hubo campaña las últimas tres semanas sino bloqueos y movilizaciones permanentes porque no había certeza que se tuvieran elecciones en Oaxaca. La decisión de la sección veintidós es ir con el PRD. Tenían dos rutas: reventar la elección o que se organizaran, movilizaran, establecieran redes y se fueran a promover el voto por Andrés Manuel y por Gabino e hicieron esto”. Entrevista a Adolfo Toledo.

I

estatal.<sup>110</sup> Una reflexión sobre la protesta social masiva que no deriva en transformación del subsistema político puede notarse en esta mirada:

Si por una parte el movimiento mostró una de las fisuras de un régimen político en descomposición, con la defensa del gobernador la clase política nacional reveló que compartía los intereses de la oligarquía local, independientemente de las contradicciones internas y de las diversas afiliaciones partidistas. El denominador común consistió en que la protesta social amerita represión y que la imagen deteriorada de un gobernante se subsana con inversión en propaganda.<sup>111</sup>

Para este autor bastó con la intervención de los actores federales en favor del gobernante oaxaqueño. Es más complejo considerar que ni Fox ni Calderón tenían la capacidad de hacer uso de la *concertación*<sup>112</sup>, el viejo atributo de los presidentes priistas usado a menudo para coaccionar a los gobernantes y que éstos dejaran su encargo por la vía de la solicitud de licencia. Un relato periodístico sugiere que Fox ofreció esta posibilidad sin que Ruiz lo tomara en serio, en un desafío abierto a un presidente con el que no compartía color ni trayectoria partidistas.

La insinuación habría venido de su homólogo priista, Natividad González Parás, entonces gobernador de Nuevo León, a petición del presidente, en una reunión sostenida con el entonces secretario de Gobernación, Carlos Abascal.<sup>113</sup> Los controles metaconstitucionales estaban rotos y con ello el destino de los gobernadores autoritarios no estaba necesariamente escrito por la protesta social episódica, subrayando que lo episódico en Oaxaca fue una rebelión de meses que configuró, a la postre, una nueva relación entre gobierno y sociedad. Además de

---

<sup>110</sup> El PRI obtiene, en los términos de su propio discurso, un carro completo: gana todos los distritos locales de mayoría relativa para renovar el Congreso del Estado y los principales municipios regidos por el sistema de partidos políticos. No se ha estudiado lo suficiente el efecto diluido de la protesta de 2006 en las elecciones locales del año siguiente que reafirman a Ruiz como jefe del PRI estatal, además de gobernador.

<sup>111</sup> Eduardo Bautista, "Oaxaca: la construcción mediática del vandalismo y la normalidad", *El Cotidiano* 148, (marzo-abril 2008), 39-40.

<sup>112</sup> Los presidentes panistas no podían obligar a los gobernadores priistas a renunciar y por ello posibilidades como la solicitud de licencia de Ulises Ruiz en Oaxaca y de Mario Marín en Puebla no trascendieron pese a la apertura del sistema político mexicano. La famosa frase pronunciada en campaña por Calderón: "me vale que sea gobernador" no era suficiente para la renuncia de los ejecutivos locales, si bien se refería en concreto al caso de Marín. Con una complejidad mayor, se puede seguir una de las premisas heredadas por el antiguo sistema de partidos: "persiste un sistema de transacciones en el cual los actores negocian las posiciones asimétricas que el sistema electoral les asigna. En estas negociaciones, los actores adoptan estrategias dirigidas tanto a la cooperación como a la confrontación", Prud'homme, "State Electoral", 346 [Traducción propia]. Así, cooperar desde Los Pinos no era, en sentido estricto, defender al gobernador priista o secundar sus intereses.

<sup>113</sup> Diego Enrique Osorno, *Oaxaca sitiada. La primera insurrección del siglo XXI* [fragmento del capítulo 7], en *Proceso*, 11 de junio de 2007. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/libros/2007/6/11/oaxaca-sitiada-la-primera-insurreccion-del-siglo-xxi-734.html>

que deslegitimó el proyecto de gobierno cuando aún le restaban cuatro años y, al mismo tiempo, lanzó una advertencia para los futuros gobernantes de un estado conflictivo. Todo ello en un momento en que tender redes clientelares sucedía con facilidad, sin considerar las pulsiones que el sistema liberaba periódicamente, a menudo de forma violenta. Una explosión se apagaba para mantener el orden político, en su estructura formal, casi intacto.

De la APPO y el conflicto social de 2006 no emergió una propuesta novedosa de incursión en la política institucional. En esto tiene sentido la crítica al radicalismo que lo caracterizó. De hecho, el entramado ideológico no es fácil de interpretar ni asumir como un factor relevante en el proceso de alternancia de 2010. Como muestra:

En los campamentos de los maestros en el centro de Oaxaca eran comunes los grandes carteles con, en el orden canónico, Marx, Engels, Lenin y Stalin como númenes tutelares del Partido Comunista de México (marxista-leninista) organización marginal pero ... principal actor de la radicalización, entre stalinismo, anarco-comunitarismo, teología de la liberación, demandas salariales, conflictos intracorporativos, etcétera<sup>114</sup>.

En suma, el caldo de cultivo de la proyección hasta cierto punto utópica del movimiento social de 2006 no fue ni mucho menos la base organizativa de la alternancia política de 2010, si bien se convirtió en un elemento discursivo legitimador para la segunda elección de gobernador a la que se enfrentaba Gabino Cué. Había muchos motivos para cambiar el régimen político, entre ellos los agravios al magisterio y a las organizaciones sociales.

### **El acceso al poder y la conformación del grupo político**

Para 2010, las expectativas de triunfo del candidato Gabino Cué Monteagudo, independientemente de la configuración electoral que lo acompaña en la boleta electoral eran muy altas. La elección de 2007 había tenido un carácter *sui generis*, como se comentó previamente, y la verdadera aduana hacia el futuro sería la elección de 2010. Hay opiniones que observan contraproducente el movimiento de 2006 a partir de lo que sucedería un año después:

---

<sup>114</sup> Pipitone, *Modernidad*, 109-110.

“el PRI ganó los 25 distritos estatales, confirmando que (con una abstención que rozó dos terceras partes) el radicalismo mesiánico terminó por fortalecer en lo inmediato la vieja maquinaria política local”.<sup>115</sup> La explicación no se aleja de una lógica de partidos: “mientras el PAN en el estado tendía a ver al gobernador Ruiz como la última barrera contra el caos, el nuevo presidente de la república, también panista, siguiendo el ejemplo de su antecesor, prefería no enemistarse con el PRI en un contexto de elecciones presidenciales cuestionadas”.<sup>116</sup> La correlación de fuerzas en lo local reposicionaba al PRI, si bien el PAN calcula las posibilidades de enfrentar al régimen autoritario local en coalición con una izquierda que poco se le parecía.

Más interesante resulta la estrategia a seguir por GCM para hacerse del poder en una elección que, a diferencia de 2004, ya no podía denominarse de Estatal, luego del avance institucional de la oposición oaxaqueña y un conflicto que había expuesto al gobierno estatal a nivel internacional, atribuyéndole el carácter de represor y violador sistemático de derechos humanos. Aunado a ello, el peso de una segunda administración panista en la Presidencia hacía más difíciles los excesos del gobierno estatal, si bien el proceso de 2010 no está exento de intromisiones. Con este panorama, GCM deja el Senado, donde participa en la bancada de Convergencia y no en la del PRD, y asume su papel como conciliador de los intereses contrarios al PRI oaxaqueño. El antecedente de la coalición electoral de 2004 le favorecía; no así las nuevas condiciones políticas a nivel nacional, con dos proyectos enfrentados abiertamente: el encabezado por el ex candidato López Obrador y el del presidente en turno, enfocado en una guerra contra el crimen organizado, que mostraba sus efectos más lastimosos a partir de 2009. Conviene anotar que las narrativas nacionales no determinaron en lo subsecuente la lucha por el poder en Oaxaca, más bien atada a las fuerzas en conflicto en 2004 y 2006.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Pipitone, *Modernidad*, 111

<sup>116</sup> Pipitone, *Modernidad*, 111.

<sup>117</sup> Si bien entre estas narrativas la de mayor peso es la de AMLO en sus continuas giras como “presidente legítimo” al emprender una gira por los 570 municipios del estado acompañado de Gabino Cué. Esto se convierte en una fortaleza hacia 2010. Entrevista a Adolfo Toledo.

En el proceso de construcción de la nueva coalición, GCM reconoce por igual los años de recorridos a ras de suelo con López Obrador tanto como el apoyo del panismo que se suma nuevamente a su proyecto de cambio político. En los hechos, sin el apoyo electoral de este partido no hubiera resultado ganador con todo y el arrastre de la campaña de tierra al lado de AMLO. La coalición electoral entre los partidos que polarizaron al país en 2006 era una vez más necesaria. En la obtención de este respaldo amplio y plural, GCM reconoce a ciertos actores; en el PAN identifica como determinante el apoyo de Margarita Zavala, esposa del presidente Calderón<sup>118</sup>, dato que no deja de llamar la atención. Al parecer las decisiones del panismo en el ámbito subnacional también pasaban por Los Pinos. Si el aval de la élite gobernante a nivel nacional era necesario, no cabe duda que el respaldo popular generado en la campaña al lado de AMLO por los municipios oaxaqueños también fue crucial. En razón de esta combinación imposible en otros estados, GCM señala que sería injusto reconocer a un actor por encima de otro en la construcción de su segunda candidatura a la gubernatura.<sup>119</sup>

La estrategia de conciliación de intereses de Gabino Cué es a la fecha un fenómeno político interesante a una década de la primera alternancia en la Presidencia. Es importante notar como en un contexto subnacional los valores en disputa en lo nacional cobran nuevas posiciones y dejan de ser inflexibles en ciertos puntos de las agendas nacionales de los partidos políticos. Conviene repasar una entrevista luego del triunfo electoral:

“-Como Gobernador, ¿cuál será la manera de sobrellevar la disputa Calderón-López Obrador? -Yo la tengo muy clara. En la vida todos jugamos un rol y obviamente en la vida política es bueno tener actores políticos que puedan platicar con todos. Yo no puedo negar mi relación política y personal con Andrés Manuel, en la que comparto algunas cosas y no comparto otras [...] Él no era de la idea que tuviéramos que hacer alianza, él decía que nos alcanzaba con el PRD, PT y Convergencia. Mi posición al final fue de ir con el PAN y creo que no nos equivocamos. El riesgo de haber ido solos no nos hubiera permitido que se diese un cambio. Yo antepuse el tema ideológico porque lo puedo hacer. Él no porque trae un agravio, una visión y es su visión muy respetable, pero en Oaxaca yo tenía el antecedente de 2004 donde habíamos hecho alianza [...] La gente quería alianza y tan quería que la palomeó. Gente que votó por

---

<sup>118</sup> Entrevista a Gabino Cué.

<sup>119</sup> Entrevista a Gabino Cué.

Andrés, gente que visitamos con Andrés, y gente que tenía temores y desconfianzas o enojos con Andrés”.<sup>120</sup>

En la construcción de la candidatura pudo haber rivalizado el senador que fue compañero de fórmula de Cué en 2006 y que por entonces contaba con el respaldo del PT, pero el liderazgo de AMLO logró la unidad de propósito: “En el PT, Salomón Jara, ingeniero químico industrial del Politécnico, diputado local, diputado federal, presidente del PRD en el estado [...] hasta que declinó claramente a favor de GCM luego de la gira que ambos senadores realizaron con AMLO, con quien recorrieron los 418 municipios de “usos y costumbres” del estado en el año 2009”.<sup>121</sup> A la postre, Jara asumiría como secretario de desarrollo agropecuario del gobierno de alternancia, una posición que la oposición de izquierda conocía previamente al negociar apoyos con los gobiernos priistas en un estado con una mayoría poblacional dependiente del sector primario para su subsistencia.

En retrospectiva, no es casual que Jara haya sido a la postre el primer candidato de Morena al gobierno de Oaxaca en 2016, contienda en la que quedó en tercer lugar, considerando que desde 2010 tenía una trayectoria de peso para competir. En todo caso, su baja del equipo de Cué implicó una ruptura con el proyecto de alternancia a la mitad del gobierno, en 2013. Entre otras cosas, Jara atribuye a la coalición gobernante su salida por minar su trabajo e incluso considera incompatible su participación con el gobierno de alternancia por provenir de una formación de izquierda. Acusa falta de confianza de su jefe, lo que no deja lugar a dudas de las disputas internas en el equipo de trabajo del gobierno de alternancia.<sup>122</sup>

De vuelta en 2010, Cué enfrenta al PRI de Ulises Ruiz en una elección en la que compite contra Eviel Pérez Magaña, ex secretario de obras públicas del gobierno de Ruiz y diputado federal por el distrito de Tuxtepec. Desde esta posición había empezado una campaña anticipada

---

<sup>120</sup> Diego Enrique Osorno, “Gabino Cué en los arrabales del surrealismo”, *M Semanal*, 19 de julio de 2010, 16.

<sup>121</sup> Víctor Raúl Martínez Vásquez, *Gabino Cué Monteagudo. Alternancia y transición en Oaxaca* (Oaxaca: UABJO, 2014), 94.

<sup>122</sup> Redacción, “Carta de renuncia de Salomón Jara a la SEDAFPA”, *Quadratin*. Disponible en: <https://oaxaca.quadratin.com.mx/Carta-de-renuncia-de-Salomon-Jara-a-la-Sedafpa/>

con el respaldo del gobernador en turno. Hasta cierto punto se repetía el ejercicio que seis años atrás había beneficiado a Ruiz por parte del gobierno saliente de Murat: un ciclo sexenal con las formas priistas para asegurar el triunfo en un contexto electoral más competitivo. La “cargada oficial” ya no era suficiente. En el proceso, el senador Adolfo Toledo, mejor posicionado que Pérez, decide quedarse en el PRI, que asume como su dirigente estatal; una vieja fórmula para asegurar la unidad del partido frente al candidato fuerte que ya era GCM.<sup>123</sup>

Gabino Cué gana con más del 50% de los votos y se convierte en el candidato más votado en la historia de Oaxaca con más de 733 mil votos. Pérez obtiene 41.9% de los votos, más de 613 mil, y por partido obtiene el mayor número de votos respecto de cualquier candidato priista anterior.<sup>124</sup> El asunto es que ni Ruiz ni el PRI estatal contaban con que la coalición electoral resultara tan exitosa. En el camino quedan dos candidatas minoritarias que rápidamente se integran al proyecto gabinista: María de los Ángeles Abad, candidata de Unidad Popular, que obtiene cerca de 50 mil votos, e Irma Piñeyro, candidata de Nueva Alianza y cercana a José Murat<sup>125</sup>, que suma apenas 20 mil votos. Piñeyro declina abiertamente días antes de la elección generando un efecto mediático positivo para Cué, que a la postre la designa como su primera secretaria de gobierno; dura apenas ocho meses en el cargo. En su salida, Piñeyro<sup>126</sup> acusa la injerencia del ex gobernador Diódoro Carrasco y sugiere una rivalidad de funciones con el secretario particular del gobernador, Benjamín Robles, quien a la postre sería candidato a gobernador en 2016 por el PT y previamente senador de la República por el PRD en 2012.

Estos ejemplos dan cuenta de la inestabilidad de origen del gobierno de alternancia, al que pasa factura una aparente contradicción temprana en la búsqueda del mejor equilibrio para

---

<sup>123</sup> Entrevista a Adolfo Toledo.

<sup>124</sup> Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, “Acta de cómputo general de la elección de Gobernador del Estado 2010”. Disponible en: <http://ieepco.org.mx/acuerdos/2010/actagobernador.pdf>.

<sup>125</sup> Entrevista a Jesús Martínez.

<sup>126</sup> Jorge Luis Martínez, “Existieron detonantes internos para presentar mi renuncia: Piñeyro”, *Quadratin*, 10 de agosto de 2011. Disponible en: <https://oaxaca.quadratin.com.mx/Existieron-detonantes-internos-para-presentar-mi-renuncia-Pineyro/>

gobernar Oaxaca: conciliar los intereses del ejecutivo con los perfiles idóneos para hacer gobierno. Cué señala que no atendió a consideraciones de pertenencia o a algún grupo político para conformar su gabinete, sin embargo, también reconoce que tuvo que reservar posiciones para los partidos que lo habían ayudado a integrar la coalición y ganar la elección.<sup>127</sup> El pago de compromisos políticos desde la lógica de eficiencia administrativa resultaría muy costoso.<sup>128</sup>

Una primera interpretación es que el gobernador se enfrentó al dilema de qué posiciones reservar a los principales líderes de los partidos y qué posiciones entregar a operadores que respondieran directamente a su confianza. Ante el vacío legal al que se enfrenta un gobierno de coalición y debido a que es una facultad del titular del ejecutivo nombrar a los secretarios de despacho, GCM tuvo que integrar un gabinete bastante plural, en el que coexistían cuadros históricos del panismo, como la secretaria de la Contraloría, Perla Woolrich, una destacada abogada oaxaqueña, con perredistas como Jara y priistas acomodaticios como Piñeyro. En la reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo plantea un candado de aprobación por parte del Congreso del Estado, de modo que los secretarios cumplieran ciertos requisitos como contar con un título universitario. La innovación no es determinante para que se incorporen más profesionales de las políticas públicas que políticos.

Es cierto que no todas las posiciones fueron para los correligionarios de algún partido político; áreas imprescindibles para la conducción gubernamental como las que dan orden administrativo y financiero al estado fueron asumidas por perfiles sin partido pero con un origen común: el gobierno de Diódoro Carrasco. En primer lugar, el secretario de finanzas, Gerardo Cajiga, quien además fue oficial mayor de la Secretaría de Gobernación en el último año de gobierno de Ernesto Zedillo; en segundo lugar, Alberto Vargas, quien se integró como

---

<sup>127</sup> Entrevista a Gabino Cué.

<sup>128</sup> Entrevista Hugo Félix.

secretario de administración; en tercer lugar, Gerardo Albino, primer titular de la secretaría de desarrollo social y humano ante la extinción de la Coordinación General del Coplade.<sup>129</sup>

Estos planeadores financieros fueron determinantes para el curso del gobierno de alternancia, considerando que manejaron la estructura programática y presupuestal del sexenio. A diferencia de Vargas y Albino que estuvieron todo el sexenio, Cajiga solo participó en los primeros tres años, periodo en el que se enfrentó con distintos actores, desde legisladores locales hasta correligionarios. En varios sentidos no respondía a la conducción del ejecutivo y limitaba cuando no entorpecía deliberadamente la operación de las decisiones de otras áreas del gobierno.<sup>130</sup> Por breve tiempo, Cajiga fue encarcelado a la llegada del gobierno priista de Alejandro Murat en 2016; el curso de su proceso penal por peculado es, a la fecha, indeterminado.

A Cajiga lo sucedió como secretario de finanzas, Enrique Arnaud, quien ocupó el mismo puesto durante el gobierno diodorista. Sucedió en aquel entonces a José Antonio Estefan, quien luego sería secretario general de gobierno y fuerte aspirante a gobernador en 1998, evento que como se explicó al inicio de este capítulo no ocurrió por razones que iban más allá de la voluntad del gobernador en turno. Estefan logró por fin ser candidato a gobernador en 2016, tres sexenios después, como el perfil más cercano a GCM al ser postulado por una coalición de solo dos partidos: el PAN y el PRD. Al margen del resultado, su postulación detonó una ruptura con Benjamín Robles, que saldría del PRD para abanderar al PT en esta elección. Los ex colaboradores se enemistaban al intentar repetir el experimento electoral de 2010.

---

<sup>129</sup> Albino encabeza la Sedesoh, pero en 2013 va al Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca, el cual había encabezado en los dos últimos años del sexenio diodorista. La desaparición del Coplade a inicios del sexenio gabinista obedece a una reconcentración de funciones en la Secretaría de Finanzas, que se vuelve la gran instancia planeadora del gobierno gabinista. El problema surge en cuanto las autoridades municipales y organizaciones sociales no encuentran un interlocutor en esa área encabezada por técnicos y financieros. La interlocución garantizada por el Coplade en otros sexenios lograba reducir las presiones sobre el gobierno estatal en la medida que tenía control de la planeación y los recursos públicos. Su extinción y creación de nueva cuenta en el mismo sexenio evidencian un error estratégico en el gobierno de alternancia.

<sup>130</sup> Entrevistas a Jesús Martínez, Enrique Arnaud y Hugo Félix.

Durante el gobierno de alternancia, Estefan fue coordinador general de proyectos estratégicos y secretario de vialidad y transporte. Dejó el cargo en 2013 para competir por la diputación federal de su distrito: Tehuantepec, que ganó por el PRD, si bien hasta este momento había sido miembro del PRI. Por otra parte, a Arnaud lo une una relación de colaboración con Carrasco de muchos años, cuando éste fue un joven secretario de planeación del gobernador Heladio Ramírez 1986-1992. Para Arnaud, aquel sexenio fue el primero en el que se puso en marcha una estructura de atención eficiente, orientada a resolver la demanda social de Oaxaca a partir del trabajo coordinado de tres instancias: las secretarías de planeación, gobierno y finanzas.<sup>131</sup> Arnaud y Estefan eran viejos conocidos, en la época que GCM era un joven funcionario de la oficina del gobernador Carrasco.

Con la distinción entre funcionarios cercanos al gobernador por haber compartido una trayectoria administrativa previa<sup>132</sup> y funcionarios que ocupaban una posición por su militancia partidista, encontramos una baja cohesión del grupo político gobernante. Esta baja cohesión se asume como condición inicial del gobierno de alternancia, si bien la estabilidad de los perfiles originales en los puestos de decisión marca diferentes fisuras a lo largo del sexenio. No debe perderse de vista que el ciclo político oaxaqueño no empata con las elecciones presidenciales, y por tanto el gobernador en turno colabora, al menos desde la segunda mitad del siglo XX, con dos presidentes en funciones. Esto puede resultar problemático para el ciclo de las políticas públicas locales, y de hecho, en el caso del primer gobierno de alternancia marca también un calendario político diferente, pues con el regreso del PRI a Los Pinos inicia una estrategia de recuperación del estado de Oaxaca rumbo a 2016.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Entrevista a Enrique Arnaud.

<sup>132</sup> Para el ex gobernador con mayor ascendencia en el gabinete de GCM era hasta cierto punto normal que se integrara un equipo de perfiles que habían participado previamente en las decisiones de Oaxaca pues había cuadros muy valiosos y con mucha experiencia. “Hay temas en que se requiere mucha experiencia y había una identidad basada en un equipo de trabajo que sale y vuelve uno o dos sexenios después”. Entrevista a Diódoro Carrasco.

<sup>133</sup> Entrevista a Hugo Félix.

Considero el ejemplo de la secretaría más importante por ser la responsable de la política interna del estado, pero también por su papel como articuladora de las demás áreas de la administración pública<sup>134</sup>; en total hubo cuatro titulares a lo largo del sexenio, (ver Tabla 1).

**Tabla 1**

<b>Titular de la SEGEGO</b>	<b>Principales antecedentes</b>	<b>Periodo al frente de la SEGEGO</b>
Irma Piñeyro Arias	Militancia: Nueva Alianza <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diputada federal por Nueva Alianza 2006-2009.</li> <li>• Secretaria de la Contraloría del gobierno de Ulises Ruiz, 2004-2006.</li> </ul>	2010-2011
Jesús Martínez Álvarez	Militancia: ninguna <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinador del grupo parlamentario de Convergencia en la Cámara de Diputados, 2003-2006.</li> <li>• Antiguo militante priista y fundador del partido Convergencia por la Democracia.</li> <li>• Gobernador interno de Oaxaca 1985-86.</li> </ul>	2011-2013
Alfonso Gómez Sandoval Hernández	Militancia: PRI <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diputado federal por el PRI, 1997-2000.</li> <li>• Director del IEEPO, 1993-1997.</li> <li>• Presidente municipal interino de Oaxaca de Juárez, 1992.</li> </ul>	2013-2015
Carlos Santiago Carrasco	Militancia: ninguna <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsecretario de Desarrollo Político, 2013-2015.</li> </ul>	2015-2016

Fuente: Elaboración propia con datos del sistema de información legislativa de la Cámara de Diputados, así como notas de prensa relacionadas con los perfiles.

<sup>134</sup> Vale la pena matizar el papel de articulador de tareas de la Segego. Precisamente en el sexenio gabinista se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, de modo que se crea una nueva área que concentra nuevas tareas para regular la coordinación de las dependencias y entidades gubernamentales y cumplir los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo: la Jefatura de la Gubernatura. Mi opinión es que esta área funcionó como una consejería técnica-política del gobernador en turno, pero sus titulares no operaron realmente como jefes de gabinete, al no evaluar los logros y avances de cada secretario/a o titular de área para vincularlos en caso de omisión con sus objetivos y funciones. En la *praxis* política oaxaqueña esta innovación en el *staff* del gobernador no representó un mayor control de él sobre los grupos políticos en disputa. Con todo, la opinión de uno de sus titulares en este periodo es que sí liberaba de tensiones y problemas al secretario general de Gobierno, además de que buscaba fortalecer las instituciones locales. Entrevista a Jaime Bolaños.

Se puede observar una continuidad de secretarios de Gobierno de extracción priista desde el primer día del gobierno de alternancia; ninguno de los cuales, por cierto, fue fundamentalmente un funcionario cercano a GCM. Probablemente el mejor ejemplo de esta condición sea Jesús Martínez, quien como secretario de gobierno en el entonces Departamento del Distrito Federal, dio su primer cargo público a GCM.<sup>135</sup> Martínez inicia el sexenio como representante del gobierno estatal en la capital del país, pero a la salida de Piñeyro es designado secretario general de Gobierno. El mensaje es evidente: se requería a un ex gobernador para poner orden en la administración pública estatal. La promesa es descentralizar la estructura de la secretaría para volverla operativa en las regiones del estado y despresurizar las protestas que asediaban la capital del estado, lo que a la postre no sucede. Son veinte meses en los que desactiva problemas de gobernabilidad sin el concurso de otros secretarios y sin recursos suficientes para la atención de las organizaciones sociales.<sup>136</sup>

La baja de Martínez en 2013, mismo año de la salida de Jara, a quien sustituye Jorge Carrasco Altamirano, hermano del ex gobernador Diódoro Carrasco, evidencia que las diferencias entre miembros del gobierno de alternancia se imponen a las instrucciones del gobernador y, más relevante aún, socavan el rumbo del proyecto de gobierno. En su carta de renuncia, Martínez es contundente respecto a la causa: “una y otra vez he podido constatar que asuntos que ya debieron haberse resuelto y otros que están en proceso de solución son reactivados por intereses internos”.<sup>137</sup> El clima de ingobernabilidad es causado sobre todo por la amenaza a las relaciones laborales del magisterio oaxaqueño producto de la reforma educativa impulsada por el gobierno de Peña Nieto. Esto causa estragos en la capital oaxaqueña

---

<sup>135</sup> Entrevista a Jesús Martínez.

<sup>136</sup> Martínez afirma que la descomposición del grupo político era evidente en los primeros meses y que distintos funcionarios no respondían al gobernador. Un pendiente es el carácter del propio mandatario, quien no aguanta la presión de distintos grupos considerando la alta demanda social oaxaqueña. Entrevista a Jesús Martínez.

<sup>137</sup> Jorge Pérez Alfonso, “Renuncia Jesús Martínez como secretario de Gobierno de Oaxaca”, *La Jornada*, 14 de abril de 2013. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2013/04/14/estados/031n1est>.

y los principales centros urbanos del estado; asimismo en las arterias principales del estado, la autopista a México y las carreteras a la Costa y el Istmo.

La salida de Martínez es criticada por la oposición en Oaxaca. El PRI, atrincherado en el Congreso del Estado, en voz de Francisco García, su coordinador parlamentario, tiene su propia lectura: “La renuncia del secretario general de Gobierno [...] lo único que evidencia es un gabinete sin orden, desalineado y es la prueba más clara y contundente de que las alianzas no son una eficaz fórmula de gobernabilidad, no funcionan, porque solo buscan el poder por el poder mismo”.<sup>138</sup> En otro momento de la entrevista, García critica el pragmatismo electoral y el reparto de parcelas de poder, algo que el mismo Martínez había señalado previamente a su salida. Por irónico que parezca, hay un consenso sobre el asunto tanto dentro como fuera del gobierno. A Martínez lo sustituye Alfonso Gómez Sandoval, un abogado y militante priista de abolengo, respetado dentro y fuera de su partido, lo que no lo exime de un origen inconsistente con el proyecto del gobierno de alternancia. En la opinión pública, el nuevo mensaje es que el gobernador necesita la ayuda del otrora partido hegemónico para restablecer el orden y dominar a agentes insurrectos que afectan derechos de terceros.

Los primeros años del gobierno de alternancia son los de una gestión empañada por el conflicto entre grupos en disputa que, sin embargo, como conglomerado construye una narrativa basada en la idea de la transición a la democracia. Por primera vez en Oaxaca un gobernador se sienta a escuchar a la ciudadanía por horas en audiencias públicas multitudinarias y periódicas. Este ejercicio plantea, al menos en tono declarativo, resolver demandas específicas de personas y grupos haciendo eficiente la estructura administrativa. No solo el titular del ejecutivo atiende en las audiencias, que reúnen a todos los funcionarios de su gabinete legal y ampliado. Como recurso legitimador de una nueva forma de hacer política, sin las barreras de antaño, la estrategia

---

<sup>138</sup> Redacción, “Renuncia de Martínez Álvarez evidencia un gobierno desalineado: García López”, *Quadratin*, 15 de abril de 2013. Disponible en: <https://oaxaca.quadratin.com.mx/Renuncia-de-Martinez-Alvarez-evidencia-un-gobierno-desalineado-Francisco-Garcia/>

es útil, pero encubre el funcionamiento institucional fuera de los reflectores. La preocupación central se vuelve hacia la implementación del programa de gobierno, para lo que no basta contar con un equipo profesional y competente, sino también establecer las alianzas pertinentes, especialmente con el Congreso Local y la federación. A la agenda de democratización y a la relación con el centro me dedicaré en apartados específicos, pero antes no quiero pasar por alto la conformación de una nueva alineación de legisladores federales en 2012.

Durante el ciclo que va de 2006 a 2012, López Obrador se convierte en un factor que altera el equilibrio de poder en el estado de Oaxaca. En las dos ocasiones que compite por la Presidencia de la República hace competitivos a candidatos en distritos de baja rentabilidad para la oposición, específicamente para el PRD, y les impulsa a superar las estructuras clientelares del PRI. La cuestión no es menor considerando que los legisladores al Congreso de la Unión tienen un papel importante en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y pueden contribuir a etiquetar partidas específicas de gasto en ciertos proyectos relevantes. En 2012, todavía temprano en la gestión del gobierno de alternancia, la elección federal permite al PRD avanzar y le otorga nuevos espacios legislativos. De los 11 distritos electorales federales, en 10 gana la coalición lopezobradorista, con candidatos del PRD en siete distritos, de Movimiento Ciudadano en dos distritos y del PT en un distrito. El PRI solo gana en el distrito con cabecera en Juchitán de Zaragoza, en una cerrada e impugnada elección.

Al Senado de la República es electo en primera fórmula Benjamín Robles, ex secretario particular de GCM, quien rápidamente se desmarca de su anterior jefe y empieza a construir su candidatura al gobierno estatal hacia 2016. Su activismo empieza con una distancia moderada que pronto se convierte en un enfrentamiento abierto con el gobernador en funciones. Al término de su mandato incluso lo acusa formalmente ante el Congreso del Estado solicitando que se realice un juicio político en su contra. Para Cué, esto solo reafirma la idea de que no fue

su propósito formar un grupo político durante su mandato y que estas expresiones hablan solo por quien las enuncia, ya que en su momento Robles fue parte del gobierno de alternancia.<sup>139</sup>

Robles obtiene más de 606 mil votos y supera por un amplio margen al PRI que postula al candidato perdedor en 2010, Eviel Pérez, quien obtiene más de 432 mil votos. La novedad es el tercer lugar en esta elección, a dos años del comienzo del gobierno de alternancia: Diódoro Carrasco, el ex gobernador es postulado por el PAN y obtiene más de 331 mil votos; 100 mil menos que el PRI.<sup>140</sup> Si bien los resultados en la boleta presidencial están altamente correlacionados con los resultados en la boleta de senadores, no deja de llamar la atención el tercer lugar que ocupa Carrasco, cuya influencia se deja notar en la conformación del gabinete oaxaqueño, mas no en la dinámica electoral del estado. En los hechos obtiene solo 46 mil votos más que la candidata panista a la presidencia, Josefina Vásquez Mota. El panismo, aun con un ex gobernador a la cabeza, no se convierte en una opción política predilecta en Oaxaca después de la alternancia. El efecto lopezobradorista logra persistir en tres procesos electorales: 2006, 2010 y 2012.

La cuestión del respaldo de los legisladores federales al gobernante en turno no se discutía bajo el viejo régimen, sobre todo porque los legisladores tenían una disciplina partidaria que los impedía de defender agendas propias sin el aval de sus jefes políticos. Este jefe no necesariamente era el gobernador de un estado, considerando que había bancadas que servían a intereses gremiales como la CTM o la CNC. En los tiempos de la transición democrática, el panorama se vuelve más complejo y por tanto no es posible afirmar que el gobernador del Estado de México, por ejemplo, tuviera el mismo control sobre su bancada federal, en tiempos del peñanietismo que un gobernador de alternancia como GCM sobre los legisladores de la coalición ganadora en Oaxaca en 2012. Asumirse demócrata y no intervenir en la vida de los partidos significa también pasar por alto la conformación de coaliciones fuertes, concretamente

---

<sup>139</sup> Entrevista a Gabino Cué.

<sup>140</sup> INE, PREP 2012. Disponible en: <https://prep2012.ife.org.mx/prep/ESTADOS/PresidenteEdo20VPC.html>.

en el control del poder legislativo a nivel subnacional y de las bancadas por estado en la Cámara de Diputados. A GCM no parece interesarle ejercer un liderazgo sobre los legisladores locales o federales, pero esto supuso también ceder en la fragmentación de las agendas políticas en las regiones del estado y dicho proceso no hizo sino elevar las condiciones de la demanda social, que rebasaron al estado en la segunda mitad de su mandato.

En otras palabras, hay diferencias de grado en el control político muy importantes entre gobernadores con una militancia reconocida dentro de una estructura partidaria y la aventura democrática de fungir como gobernador sin ser reconocido como el jefe político de quienes obtuvieron puestos de representación popular. El apoyo hacia AMLO por parte de la mayoría de legisladores es evidente, mientras el ex candidato presidencial asume una posición distante e incluso crítica del experimento oaxaqueño. Concretamente, en la elección de 2012, para los legisladores que habrían de acompañar su gestión casi el resto de su sexenio no había un compromiso ideológico o pragmático con el gobernador oaxaqueño; su elección había sido determinada por el efecto de popularidad de AMLO en Oaxaca y para entonces el gobernador se había desmarcado de su antigua identificación con él. No le debían su designación a un gobernador que seguía sin identificarse como miembro de la coalición de izquierda (PRD-PT-MC). Para el propio GCM, haberlo hecho significaba sucumbir a sus principios como candidato de una coalición en la que también participó el PAN.<sup>141</sup> Esta aparente congruencia personal no da muestras de eficacia política como gobernador.

Sin entrar en más detalles, ya que un recuadro general de las designaciones en el gabinete del gobierno de alternancia se presentará en los anexos de la tesis, GCM se enfrentó al reto de conjuntar un gabinete que respondiera a su gran legitimidad de origen. El problema no es tanto que no existiera un grupo político que lo respaldara, de hecho, eran varios grupos, con orígenes y lazos distintos. Más bien, el gobernador no suscitó el respaldo de los cuadros

---

<sup>141</sup> Entrevista a Gabino Cué.

políticos que integraron un gobierno variopinto, dividido en extremo, y tampoco conjuntó a los aliados regionales que eran precisamente los legisladores locales y federales de mayoría perredista. En el naufragio de su gobierno, el Congreso del Estado de mayoría priista no acudió a su quinto informe, en una señal de rechazo a su forma de gobernar, lo que incluso incomoda a la representante de la federación en Oaxaca, la secretaria Rosario Robles.<sup>142</sup>

Si el propósito era construir un gobierno más abierto al escrutinio de la sociedad oaxaqueña, el gobernador no consideró o minimizó que la dinámica de los partidos impondría sus propios intereses a las agendas de sus militantes convertidos, muchos de los cuales fungían como servidores públicos. Aunado a ello, dejó la operación neurálgica del gobierno, sus áreas administrativas, financieras y de planeación en un grupo que no respaldó al interlocutor con las demandas políticas de los 570 municipios oaxaqueños: el secretario general de gobierno en turno. Por dos bandas, el proyecto de un gobierno más democrático era rebasado por las prácticas oaxaqueñas y por la creencia asumida de que el gobernador debía ser un líder político fuerte.<sup>143</sup>

Al aislar al secretario de gobierno de las áreas centrales para establecer rutas críticas para la solución de conflictos y suministrar recursos, empantanó la coordinación estratégica que Arnaud identifica como fundamental para el desarrollo del estado en otra época: los noventa. Es difícil afirmar a rajatabla que no hubo planeación en la administración gabinista, sin embargo, su ex secretario de finanzas sostiene que de hecho no la hubo y que a diferencia de su primera gestión al frente de esta área, en su segunda vez en el cargo había muchas complicaciones para la gestión de la hacienda pública.<sup>144</sup> Los efectos negativos se notaban tanto en la negociación de los recursos con los municipios para impulsar sobre todo obras de infraestructura básica, como en los grandes rubros de educación y salud, los cuales padecían

---

<sup>142</sup> Entrevista a Adolfo Toledo.

<sup>143</sup> Entrevista a Jesús Martínez.

<sup>144</sup> Entrevista a Enrique Arnaud.

serios déficits. A todo ello se añade el problema de negociar dinero público con organizaciones sociales que se convirtieron en sólidas intermediarias entre los municipios y el gobierno estatal, un papel que a menudo rivaliza con las autoridades constitucionalmente electas y lucra abiertamente con la pobreza y marginación de ciertos grupos sociales. Esta observación requiere un análisis más profundo.

La paradoja de la democratización se puede ver como un gobierno sujeto al vaivén de los acontecimientos cotidianos. Mucho más sensible a los amagos de los grupos de presión, en la medida que la gobernabilidad depende de una coalición desligada de actores gubernamentales compitiendo entre ellos por recursos y posicionamiento. Al final, comprometer dinero a cambio de alivianar el conflicto social del día a día se convierte en la única salida para un gobierno que, en su operación y debido a su esencia, no podía incurrir en el error del pasado: reprimir las manifestaciones y confrontarse con las expresiones de la sociedad oaxaqueña. El ex gobernador afirma que las organizaciones sociales no fueron producto de la alternancia, pues ya existían, tales como el MULT, FPR, el FALP o Antorcha Campesina, pero admite que fue una desfortuna lidiar con gran efervescencia social, pues su gobierno fue víctima de una resaca producida por gobiernos priistas.<sup>145</sup>

La camisa de fuerza era al mismo tiempo resultado de las fuerzas históricas que habían llevado a GCM a ganar en su segunda elección a gobernador y emprender un cambio de régimen subnacional tanto como producto de una marcada ineficacia en el funcionamiento interno del gobierno, una situación no prevista. Esta ineficacia en el caso oaxaqueño, como sostengo desde un inicio, está relacionada con la ausencia de un grupo político fuerte, que respondiera al gobernador de alternancia. Como veremos desde otros ángulos, la ineficacia también tiene costos en dos vertientes: la vocación democrática del gobierno y el desarrollo de largo plazo del estado.

---

<sup>145</sup> Entrevista a Gabino Cué.

## **La consistencia del proyecto de gobierno con la transición democrática**

Gabino Cué Monteagudo asume el cargo de gobernador del estado de Oaxaca el 1 de diciembre de 2010. En su toma de posesión se dan cita distintos actores de la clase política nacional, incluidos los dirigentes nacionales del PAN y el PRD. La alianza electoral había surtido efecto, pero traducirla a un gobierno de coalición sonaba a una tarea mucho más compleja. Como señalé en el apartado anterior, la principal debilidad de tal experimento fue la inestabilidad de un gabinete que no responde al gobernador aliancista, sino que asume posiciones de poder que considera ganadas. Tal inestabilidad complica los objetivos principales de la administración de GCM.

Entre los objetivos del primer gobierno de alternancia está buscar una mayor democratización; esto resulta consustancial al proyecto político del gobernador en su origen. Luego de los sexenios de mayor autoritarismo y acoso a la oposición, José Murat (1998-2004) y Ulises Ruiz (2004-2010), Gabino Cué representa las posibilidades de cambio de un subsistema político caracterizado por su fragmentación y conflicto continuo, entre actores legítimos como los 570 municipios y organizaciones sociales que fungen como intermediarias con el poder formalmente establecido. A este universo se suma la clase política que por primera vez coloca al centro de la discusión pública el concepto de transición democrática; operacionalizar tal concepto no resulta fácil ni anticipa mejores escenarios para la ciudadanía oaxaqueña. En principio, los grandes vientos de cambio parecen restringirse a la esfera legal.

La introducción al Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2011-2016 es elocuente respecto a las implicaciones del gran concepto con el que cobra dimensión la alternancia política. Probablemente consciente del desencanto ciudadano con la primera alternancia a nivel nacional, el gobierno oaxaqueño sitúa al centro un objetivo más amplio que el del cambio de siglas al frente de la administración estatal:

La transición abre la oportunidad de instaurar un gobierno comprometido con su propósito, basado en un proyecto ciudadano contrario a cualquier tipo de autoritarismo y opresión; respetuoso de las libertades y los derechos humanos de los oaxaqueños; democrático y tolerante con las expresiones disidentes y con las inconformidades colectivas y, al mismo tiempo, garante de la legalidad y promotor de la justicia social.<sup>146</sup>

Hasta aquí la dimensión discursiva del propósito general. Entre otros aspectos para plantear el diagnóstico, el PED 2011-16 considera la rendición de cuentas, último lugar en la medición realizada por el CIDE en 2007, lugar 30 de 32 en una medición sobre desarrollo democrático atribuida a la Coparmex en 2010.<sup>147</sup> El otro punto tratado es la captura de los poderes autónomos del Ejecutivo: “en Oaxaca el proceso político se centró en la autoridad del Poder Ejecutivo, en deterioro del Legislativo y Judicial, por lo que el primero adquirió diversos espacios y formas de influencia y control extralegal sobre los otros”.<sup>148</sup>

En este punto conviene señalar el consenso respecto a que un aspecto relevante de la democratización es la separación de poderes. Además de que es un aspecto correlativo del modelo federal cuyas implicaciones trataré más adelante: “Tanto el federalismo como la separación de poderes implican al poder estatal constitucional, ya sea a través de los roles y oficinas gubernamentales funcionales o territoriales. La separación de poderes hace imposible que una facción hable inequívocamente, o que alguien lo haga de forma unívoca en nombre de “Nosotros, el pueblo”.<sup>149</sup> Tanto en el discurso político como en la discusión académica la división de poderes resalta no solo como un atributo general deseable sino como un freno al autoritarismo.

En virtud de tal apreciación, se supondría que el gobierno de GCM respetó los contrapesos con el Congreso del Estado y el Tribunal Superior de Justicia; además de órganos autónomos cuya novedad en un subsistema autoritario los había situado al margen, cuando no

---

<sup>146</sup> Gobierno del Estado de Oaxaca, “Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016”, 6. Disponible en: [https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/planes/Plan\\_Estatal\\_de\\_Developmento\\_2011\\_2016\\_2.pdf](https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/planes/Plan_Estatal_de_Developmento_2011_2016_2.pdf)

<sup>147</sup> Gobierno del Estado de Oaxaca, “Plan”, 14.

<sup>148</sup> Gobierno del Estado de Oaxaca, “Plan”, 16.

<sup>149</sup> Maxwell Cameron y Tulia Falletti, “Federalism and the Subnational Separation of Powers”, *Publius* 35, No. 2 (Primavera, 2005), 247.

habían sido abiertamente coaccionados, por el poder de los gobernadores priistas : “en los hechos, [el Poder Ejecutivo] prácticamente designaba a los titulares y a muchos de los miembros del Instituto Estatal Electoral, el Tribunal Estatal Electoral, la Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos, el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública, la Auditoría Superior del Estado y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”.<sup>150</sup> La visión del gobierno de GCM propone un nuevo trato con estos actores.

Como líneas generales de la acción gubernamental, se establecieron los siguientes ejes:

1. Estado de derecho, gobernabilidad y seguridad; 2. Crecimiento económico, competitividad y empleo; 3. Desarrollo social y humano; 4. Gobierno honesto y de resultados. Además, se definieron tres políticas transversales: Derechos humanos; Equidad de género, y Pueblos indígenas. No es el propósito de este apartado analizar a detalle los objetivos y las metas propuestos por el gobierno aliancista; más bien, se presenta el panorama general con el que, a partir de su diagnóstico, el gobierno de GCM comprendió la acción gubernamental. Detrás del PED 2011-2016 hay un deseo transformador en varios sentidos, pero la base de tal enunciación es la transición democrática como guía articuladora.

En términos de *praxis* política, transitar de un régimen autoritario a uno más democrático empezaba por ver en el gobernador a un actor más del subsistema político, no a su principal determinante, y a la rendición de cuentas como un ejercicio obligatorio y deseable para un gobierno que se proponía abrir la caja negra del procesamiento de demandas en resultados, remitiendo al modelo clásico de David Easton. Por supuesto que la realidad oaxaqueña impuso sus propias inercias a la definición del proceso político surgido de la alternancia. El sexenio se tornó pronto en un gobierno de dos momentos: el primero de un impulso a la transformación institucional, y el segundo de polarización social. El punto de

---

<sup>150</sup> Gobierno del Estado de Oaxaca, “Plan”, 16.

quiebre puede ubicarse en el regreso del PRI a la presidencia en 2012 y la agenda del Pacto por México desarrollado durante 2013.

El primer gobierno de alternancia debe verse como un momento más de la larga crisis oaxaqueña, considerando que ésta no se agotó con el arribo de GCM a la gubernatura. Para entonces, las organizaciones habían sedimentado formas de protesta que hacían evidente la falta de capacidades gubernamentales no solo para resolver los problemas contingentes, sino para poner límites a la afectación de derechos de terceros. A la mitad del camino, un análisis de la propia oficina de la gubernatura señalaba que el 80% del tiempo de la agenda del gobernador era para atender mesas de negociación con organizaciones sindicales y sociales.<sup>151</sup> El ejemplo más notable es el de la sección veintidós, pero hay otros grupos que se convierten en las fuerzas que resisten al cambio que, en parte, ellas mismas promovieron. En términos más simples: la alternancia se enfrenta al reto de democratizar un sistema en el que las instituciones no avanzan al mismo ritmo que el conflicto social. La vocación democrática pronto se topa con agentes, cuando no desafiantes de las normas, abiertamente insurrectos.

Como hito histórico, el arranque de la administración es halagüeño, y el ánimo democratizador se establece como directriz del gobierno:

Transitar a un régimen democrático implica un proceso de transformaciones legales, institucionales y de actitud de la sociedad en su conjunto [...] los preceptos de un gobierno democrático son el respeto y apego a los derechos humanos, traducidos en el respeto a la vida, la integridad física, las libertades de expresión, asociación y manifestación, así como los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>152</sup>

Sin duda es difícil materializar un objetivo tan amplio; sin embargo, el principal logro que presume el gobierno de la alternancia es una reforma constitucional de gran calado para adaptar la Carta Magna del estado a las nuevas exigencias de la democracia a nivel nacional; es más, en el texto resalta que se trata de mecanismos de democracia directa. Entre otros puntos, esta reforma aprobada durante el primer año de mandato de GCM contempla los siguientes:

---

<sup>151</sup> Entrevista a Jaime Bolaños.

<sup>152</sup> Gabino Cué Monteagudo, "Primer Informe de Gobierno", Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca, 2011, 10

- Se crean las figuras del Referéndum y el Plebiscito.
- Se crea la práctica de Cabildo en Sesión Abierta, según la cual los ciudadanos pueden conocer de forma transparente las decisiones de las autoridades municipales y sus implicaciones para el desarrollo de su comunidad.
- Señala la obligación de los gobernantes para realizar Audiencias Públicas periódicas.
- Además, y probablemente la contribución más controversial de esta nueva legislación, se concede a la sociedad la facultad para revocar el mandato del gobernador en caso de cometer delitos de lesa humanidad o violaciones graves a la Constitución del Estado.<sup>153</sup>

La reforma constitucional es deseable pese a la dificultad de llevar a la práctica sus preceptos. El propio GCM lo señala: “una cosa es la reforma institucional y otra que se pueda hacer valer la ley; en sus orígenes la intención reformadora de la gran alianza opositora ahí está: constituir un gobierno más democrático, con un andamiaje de mayor participación ciudadana”.<sup>154</sup> Entre los puntos señalados, en el sexenio gabinista destaca sobre todo la realización de las llamadas audiencias públicas. El gobernador se propone realizarlas por todo el estado y pronto se convierten en largas jornadas en las que abundan peticiones de toda índole ante canales que muestran una atención especial sin modificar los procesos administrativos comunes y corrientes. Se trata de un ejercicio que publicita la acción gubernamental a bajo costo, pero hasta cierto punto que también legitima a un gobierno distinto a sus predecesores, acostumbrados a acordar los asuntos públicos de espaldas a la sociedad.

El ejercicio recurrente alimenta un diálogo cercano con los encargados del poder, pero nada comprueba que funciona para procesar las demandas institucionalmente. Las instituciones locales mantienen sus propios cursos de acción a veces al margen de la voluntad del gobernador. De hecho, vistas desde otra perspectiva, estas audiencias en las que el gobernador siempre

---

<sup>153</sup>Cué, “Primer Informe”, 30.

<sup>154</sup> Entrevista a Gabino Cué.

encabeza la mesa principal pueden concebirse como una especie de ritual democratizante que apela, por un canal distinto, a la lógica del viejo régimen: el gobernador es el gran líder resolutivo, a partir de quien las decisiones fluyen y resuelven en minutos lo que puede tardar meses en una oficina pública. Para contrastar los límites de este ejercicio, como del resto de modificaciones constitucionales, puede considerarse la opinión retrospectiva de GCM: “hay que distinguir entre la intención del gobernante en turno respecto a emprender reformas de gran calado y otra son las circunstancias locales, como la situación sociopolítica, especialmente cuando se surge como un régimen de oposición al PRI”.<sup>155</sup>

En el análisis sexenal, se puede observar que el primer gobierno de alternancia avanza en dos planos en su intención democratizadora. Por un lado, la que privilegia el papel de la sociedad civil como un actor que había sido desplazado de la toma de decisiones, y mediante nuevos mecanismos le concede nuevos canales para participar en la discusión de los asuntos públicos. Por otro lado, el gobierno estatal se ve obligado a negociar con las organizaciones sociales que son actores mucho más específicos y cuyas agendas de lucha habían sido y son una constante durante el mandato de GCM. Volviendo a la diferencia clásica que identifican O'Donnell y Schmitter entre democratización y liberalización, en la intención de dotar de nuevos instrumentos legales a la ciudadanía oaxaqueña hubo un avance democratizador, lo que, sin embargo, no prueba nada respecto a la ampliación “de garantías de libertad individual y colectiva sin las que la democratización deviene en un formalismo”.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> Entrevista a Gabino Cué.

<sup>156</sup> O'Donnell y Schmitter.

**Tabla 2. Composición del Congreso del Estado 2010-2013 (LXI Legislatura)**

<i>Partido</i>	<i>Diputados</i>	<i>Distritos de mayoría ganados</i>	<i>Diputados afines al PGA</i>
PRI	16	9	--
PAN	11	8	11
PRD	9	5	9
Convergencia	3	2	3
PT	2	1	2
Unidad Popular	1	--	--
Total	42	25	25

Nota: Investigación propia. La coalición electoral que gana Oaxaca en 2010 obtiene en conjunto 25 curules entre diputados de mayoría relativa y representación proporcional. Un logro histórico tomando como referencia la elección previa, cuando el PRI gana en los 25 distritos de mayoría del estado.

La comparación conceptual no es ociosa considerando que al paradigma democratizador se suma, por otra parte, la misión fundamental de garantizar la gobernabilidad del estado o, en otras palabras, el objetivo fundamental de mantener mínimos de convivencia social que permitan el desarrollo en sus distintas facetas. Como asenté en el apartado anterior, la instancia encargada de procesar estos conflictos es la Segego<sup>157</sup>, cuyos titulares en la primera mitad del sexenio acusaron falta de confianza del gobernador para llevar a cabo sus tareas, así como intromisiones internas. Aun en el tono declarativo de sus renunciaciones, se puede percibir que la inestabilidad institucional no contribuye al propósito, ya no digamos de su definición en la ley orgánica, sino de objetivos más amplios como los de liberalizar al sistema político oaxaqueño, en vez de mantener un sistema de prebendas, que controla la demanda social organizada a través de la entrega de recursos discrecionales a los líderes de bases sociales en el estado. Así crecen

<sup>157</sup> En el primer año de gobierno de GCM se registraron 112 conflictos sociales, 32 políticos y 26 religiosos sin que se precise el método para distinguirlos ni a los actores involucrados. En todo caso la justificación del conflicto es la siguiente: “Los rezagos, la falta de atención de las demandas sociales y el incumplimiento de acuerdos ha propiciado ... que las organizaciones sociales adopten acciones que no favorecen el orden colectivo, como marchas, bloqueos y plantones, así como el agravamiento de conflictos”. Una especie de círculo vicioso en el que el gobierno descarga su responsabilidad como interlocutor y lo atribuye a factores propios de la dinámica oaxaqueña. Será la línea discursiva principal del gobernador durante los momentos de conflicto más álgidos, sobre todo a raíz de la exacerbación de la protesta magisterial. Cué, “Primer Informe”, 32.

y se consolidan organizaciones como el MULT, Antorcha Campesina, el Frente Popular Revolucionario o Comuna Oaxaca.<sup>158</sup>

**Tabla 3. Composición del Congreso del Estado 2013-2016 (LXII Legislatura)**

<i>Partido</i>	<i>Diputados</i>	<i>Distritos de mayoría ganados</i>	<i>Diputados afines al PGA</i>
PRI	17	11	--
PAN	9	7	9
PRD	10	6	10
Convergencia	1	--	1
PT	1	--	1
Partido Verde	1	1	--
Unidad Popular	1	--	--
Nueva Alianza	1	--	--
Partido Socialdemócrata	1	--	--
Total	42	25	21

Nota: Investigación propia. Si bien hay ligeras variaciones respecto a la Legislatura anterior, en la segunda mitad del PGA se observa un Congreso dividido. El PRI y partidos minoritarios son la mitad de la representación y sumamente necesarios para impulsar cualquier modificación constitucional, además de aprobar los presupuestos y aprobar las cuentas públicas del gobierno de Gabino Cué.

El reparto de prebendas fue típica forma de desanudar los nudos del conflicto oaxaqueño en los gobiernos de Murat y Ruiz (1998-2010), y bajo esa condición que se mantiene e incluso acentúa en el PGA es imposible plantear una mayor democratización. No solo porque la práctica de cooptar organizaciones sociales fue un rasgo de los gobiernos priistas, tanto a nivel nacional como subnacional, sino porque la intención reformadora del sistema pretendía ir más allá de la alternancia política para constituirse en un gobierno basado en la transición. El problema no fue tanto el gobernador, en este caso con una visión muy distinta a sus predecesores, como la inestabilidad de su proyecto político, que no supo enfrentar el ánimo faccioso de muchas

<sup>158</sup> El FPR proviene de una tradición de lucha asociada a la Sierra Sur del estado y en particular a los núcleos en los cuales tuvo cabida el EPR. Hace falta una explicación de este repliegue táctico y transmutación de guerrilla a grupo social. Comuna es la organización encabezada por Flavio Sosa, célebre líder de la APPO en 2006, acusado de incendiar la sede del Poder Judicial del estado y preso después de que se apagara la rebelión.

organizaciones y formas de protesta. A lo que se suma, sin duda, el cambio de correlación de fuerzas en el plano nacional y el regreso del PRI a la Presidencia de la República en 2012. A partir de 2013, las condiciones de interlocución, en particular con el magisterio disidente, cambiarán drásticamente debido al impulso federal a la Reforma educativa, que amenazaba conquistas de su movilización de tres décadas.

No es solo el conflicto magisterial lo que provoca que el gobernador pierda control de la gobernabilidad, hay que decirlo, pues su larga data y cercanía política con GCM después de 2006 son conocidos. Más bien se debe a una combinación de factores que el gobernador transite su periodo cada vez más debilitado, en lo que influyó el cambio de la correlación de fuerzas nacionales. Un contrafactual provechoso para la imaginación política es qué hubiera sucedido si López Obrador hubiese ganado en la elección de 2012, habiendo sido tan cercano al gobernador oaxaqueño de ese momento; probablemente el escenario hubiera favorecido a un gobernador sin partido, pero con afinidad con el líder tabasqueño. Pero esto no sucede y desde el punto de vista de un conocedor de la realidad oaxaqueña: “el PRI en el gobierno federal relanza un proyecto para recuperar un espacio perdido donde no se consolidó, a diferencia de Puebla, una oposición gobernante fuerte”.<sup>159</sup> En este contexto, GCM transita entre protestas cotidianas la segunda mitad de su sexenio (2013-2016); además y por difícil que parezca: coincidiendo en muchos temas con el presidente Peña Nieto.<sup>160</sup>

Para el ex gobernador Carrasco, Oaxaca era el escenario natural para el experimento de retomar el control de la nómina educativa, y el priismo juega un juego doble: alimentando las presiones del magisterio disidente en el plano local para desgastar al gobernador de alternancia. La anuencia de GCM con Peña Nieto para retomar el control presupuestal de la educación en Oaxaca lo debilita mucho<sup>161</sup>, pero quizá lo más revelador es que como estrategia política esto

---

<sup>159</sup> Entrevista a Dióforo Carrasco.

<sup>160</sup> Entrevista a Dióforo Carrasco.

<sup>161</sup> Entrevista a Dióforo Carrasco.

favorece a las intenciones del PRI para recuperar la gubernatura de Oaxaca en 2016. En otras palabras, y esta apreciación es solo mía: el gobernador quedó atrapado entre la espada de los grupos de presión y de interés, de los cuales el principal era la Sección XXII y la pared del gobierno peñanietista; maniatado por organizaciones que lo respaldaron y necesitado de preservar una buena relación con el presidente en turno.

Para usar un instrumento de medición multidimensional, más allá de las consideraciones con que se ha desarrollado esta tesis, propongo revisar la evolución de Oaxaca en el Índice de Desarrollo Democrático, IDD-MX que elabora un conjunto de instituciones lideradas por la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania. El IDD-MX es una medición a escala subnacional que comprende una serie de cuatro grandes dimensiones: 1. Democracia de los ciudadanos; 2. Democracia de las instituciones; 3. Democracia social y 4. Democracia económica. Antes de profundizar en algunos aspectos de estas dimensiones, me interesa la evolución de Oaxaca en la tabla de 32 entidades federativas, ya que una ventaja de la referencia es su publicación a partir de 2010, año del inicio de la alternancia oaxaqueña. Así que hay datos suficientes para revisar el sexenio de GCM:

**Tabla 4: Oaxaca en el IDD-MX 2010-2017**

<b>Año</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Lugar</b>
2010	2.9	30
2011	4.8	25
2012	4.5	25
2013	5.6	12
2014	4.2	22
2015	3.0	30
2017	1.3	28

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Fundación Adenauer. Disponible en: <https://idd-mex.org/oaxaca-2020/>

El antepenúltimo lugar nacional ocupado en 2010 en buena medida tiene que ver con el régimen autoritario subnacional consolidado en los sexenios priistas anteriores a la alternancia. A partir

de la alternancia encabezada por GCM puede notarse la evolución de Oaxaca, que tiene su mejor momento en 2013, y a partir de 2014 vuelve a descender a su lugar anterior. Esta vuelta en u coincide, independientemente de la particularidad de las variables de medición, con las declaraciones de los entrevistados respecto a que 2013 es un año crítico para la alternancia. Considerando además que los informes miden el año anterior a su publicación, en 2014 registra el retroceso vivido en 2013, cuando Oaxaca desciende súbitamente diez posiciones en la tabla. 2013 es el año en que el proyecto de alternancia enfrenta sus mayores resistencias, una vez que ha quedado diluido entre los ánimos presidenciales que enfrentan en Oaxaca su prueba de fuego para la evaluación de los maestros, calificada por la Sección XXII como punitiva, y el peligro de repetir una crisis social como la de 2006.

Veamos la explicación de las instituciones que elaboran el IDD-MX en su informe de 2014 respecto al porqué del descenso súbito de Oaxaca en la medición. A decir de los autores, Oaxaca “a lo largo de las cinco mediciones del IDD-MX, presenta un comportamiento errático; en el 2010 arranca con una puntuación de mínimo desarrollo democrático, luego de lo cual, se instala en un desempeño [...] medio, siendo el puntaje de 2012 su mejor valor y este año retrocede en casi 25%”.<sup>162</sup> Las razones se esbozan en líneas generales: “La peor puntuación es consecuencia de una fuerte caída en la dimensión de la democracia económica y una más leve en la que presenta la calidad de las instituciones y la eficiencia política”.<sup>163</sup>

El mote de “la ciudad de los bloqueos” no se ganó en un día sino en tres años de gobierno, de los cuales el tercero fue el más convulso, provocando afectaciones a la dinámica económica del estado. El mismo informe consigna que en 2013 el municipio de Oaxaca fue el más violento de México, una de las principales razones de la inseguridad e impunidad del municipio [...] fue la impunidad de los integrantes de la Sección XXII, pues el gobierno estatal,

---

<sup>162</sup> Fundación Konrad Adenauer, “Índice de Desarrollo Democrático de México 2014”, 198.

<sup>163</sup> Fundación Konrad Adenauer, “Índice”, 198.

en alianza con este sindicato, permitió que delinquieran”.<sup>164</sup> La crítica no es solo a la inseguridad que afectaba a la ciudadanía sino a una situación prevaleciente de complicidad entre el gobierno estatal y la disidencia magisterial. Por supuesto que hay infinidad de matices en el proceso, pero lo cierto es que en vez de contribuir al clima de gobernabilidad democrática que se proponía en su arranque la administración gabinista, sus aliados se convirtieron en su talón de Aquiles.

En la práctica, aquel postulado de O’Donnell y Schmitter revisado con anterioridad se cumple pues la incorporación a la ley o modificación institucional consistente con el paradigma democratizador no supone por sí mismo un cambio fundamental en el proceso de liberalización de la sociedad. Para ponerlo en otros términos: no modifica la cultura política oaxaqueña ni el universo conflictivo de sus 570 municipios. Para este momento, el principal grupo de presión del estado desafía a la autoridad en dos planos: estatal y nacional. El gobierno de GCM, su aliado desde el ascenso al poder, termina por defraudar las expectativas de gobernar de su lado.

Recuperar la rectoría de la educación en Oaxaca, o lo que es igual: transferir la nómina educativa a la federación, implementar un proceso de evaluación y recuperar las plazas del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca en manos de maestros es el punto de no retorno del proyecto gabinista. La connivencia con la presidencia de Peña Nieto termina por ser determinante políticamente. No hay un gobernador panista ni perredista, tampoco priista, sino un gobernador ausente de la lógica de enfrentamiento entre grupos característica de la entidad; a ello se suma un gabinete cuya pluralidad en vez de contribuir al propósito democratizante se convierte en un obstáculo para concretar acciones de conjunto y que para la segunda mitad del sexenio se entrega a proyectos particulares rumbo a la sucesión de 2016. Tanto en el estilo personal de gobernar, concepto clásico que planteó Cosío Villegas, como en la dinámica del grupo gobernante, lo evidente es la pérdida de brújula y por tanto se cumple lo que denomino

---

<sup>164</sup> Fundación Konrad Adenauer, “Índice”, 198.

la paradoja de la democratización: conceder a los grupos en conflicto la prerrogativa de desafiar incluso la autoridad constitucional y legítima.

Es difícil establecer hasta qué punto el ánimo del gobernador GCM de no intervenir en su sucesión se vuelve una cualidad deseable en un contexto como el oaxaqueño. Si bien puede importar como carácter individual, no contribuye a que el PGA dé continuidad a su vocación original, si bien para entonces diluida en acusaciones internas y disputas externas. En este sentido, la opinión generalizada, pero también de un observador cercano al proceso es que GCM nunca conforma un grupo político fuerte: “él dice que no se metería en el proceso sucesorio no por ser políticamente correcto sino porque en realidad no se mete. Mi impresión es que deja que corran muchos esquemas que, lejos de buscar unidad, fragmentan las posibilidades; claramente, no hay una vocación por ver hacia adelante, no hay un proyecto”.<sup>165</sup>

El gobernador no se plantea un proyecto de mayor plazo que su gobierno, pero en ello comete un error fundamental: pensar que la democratización acaba en un sexenio, lo cual no solo era ingenuo sino comprobaba el hecho de que tal proyecto era más retórico que realista; que servía bien como propuesta de acceso al poder mas no como proyecto de largo plazo.

### **Las condiciones de la nueva relación con la federación**

Como señalé en el primer capítulo la relación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales ha sido compleja a partir de los tiempos de la transición democrática inaugurada con el triunfo de Vicente Fox en la presidencia en 2000. No obstante, no es posible afirmar que durante el antiguo régimen dicha relación fuera siempre tersa, al notar cómo las disputas locales podían convertirse en focos rojos para el presidente en turno. El presidencialismo omnímodo no era más condescendiente con los gobernadores priistas por el hecho de pertenecer al mismo partido

---

<sup>165</sup> Entrevista a Diódoro Carrasco.

político; al contrario, el presidente era una especie de padre político para los gobernadores y no se previeron las consecuencias de su ausencia.<sup>166</sup>

Después de 2000 este centro gravitatorio pasó de ser el presidente de la República de origen priista a ser el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, lo que desencadenó una serie de desencuentros y faccionalismos.<sup>167</sup> Sin ahondar en este aspecto que ya ha sido tratado en la revisión de la literatura sobre democratización subnacional, ahora propongo evaluar la relación entre el gobierno federal y el gobierno del estado de Oaxaca en el mandato de Gabino Cué. Para ello debe considerarse la condición *sui generis* del periodo de gobierno en Oaxaca, 2010-2016, lo que llevó a GCM a interactuar con dos presidentes: Felipe Calderón por dos años: 2010-12 y Enrique Peña Nieto, 2012-16.

Al no empatar exactamente con las elecciones presidenciales, el gobernador oaxaqueño también tuvo que interactuar con tres bancadas oaxaqueñas distintas en el Congreso de la Unión: 2009-12; 2012-15; 2015-18. Si bien no es la intención de este trabajo ahondar en esta relación, vale la pena tener en cuenta los procesos que convergen por poco tiempo con el mandato constitucional en Oaxaca, especialmente al considerar el creciente papel como interlocutores de los diputados federales con el gobernador en turno para gestionar proyectos en sus distritos, más allá de su función legislativa. En otras palabras, GCM enfrenta un escenario complejo para gobernar con múltiples jugadores en busca de votos en dos procesos federales que encara como centro del subsistema político estatal: las elecciones de 2012 y 2015. Esto complejiza la de por sí difícil relación con la federación, aunque en sus primeros años el gobernador aliancista tiene de su lado la composición favorable de la bancada oaxaqueña en San Lázaro, una alineación de diez de once diputados que llegan gracias al voto por López Obrador. Es asignatura pendiente revisar si contribuyeron en el proceso de alternancia oaxaqueño.

---

<sup>166</sup> Entrevista a Diódoro Carrasco.

<sup>167</sup> Entrevista a Diódoro Carrasco.

La principal fortaleza en el ascenso al poder de GCM se debe, como ha quedado de manifiesto, a la pluralidad de fuerzas políticas reunidas alrededor de su figura. GCM no solo encarnó un proyecto personal sino un anhelo de diferentes partidos y grupos —hay que subrayar este segmento sin representación política formal—, que vieron en su liderazgo la oportunidad de arrebatarle al PRI un estado profundamente complejo, de enorme composición indígena y sumamente fragmentado en comunidades a menudo rivales. Con Gabino al frente, la oposición concatena la protesta social de las últimas décadas y abre un horizonte al cambio político por la vía de partidos enfrentados en el plano nacional. La arriesgada apuesta funciona exitosamente como estrategia electoral, mas no como proyecto de gobierno de coalición, como también ya se ha señalado.

Al haber sido postulado también por el PAN, podría presumirse que el arranque del sexenio contó con el respaldo decidido de la administración de Felipe Calderón. En términos de coordinación institucional, la interlocución se da directamente con el secretario de Gobernación en este momento; de los últimos funcionarios calderonistas en ocupar esta posición, GCM destaca su buena relación con José Francisco Blake, fallecido a la postre en un fatídico accidente aéreo; de hecho, Blake acude con la representación presidencial a la toma de protesta del gobernador aliancista el 1 de diciembre de 2010. Pero la extensión del tema de las relaciones centro-estados va más allá de las afinidades personales entre mandatarios o entre funcionarios de distinta escala.

Las relaciones intergubernamentales bajo un sistema federal implican distinguir el diseño institucional de las prácticas reales en el caso de México. Por su contribución a la tercera dimensión de análisis de esta tesis, retomo los atributos que Cabrero confiere a este tipo de organización política:

Un modelo federal permite conservar importantes espacios de autonomía entre los miembros que lo componen, pero a la vez otorga a un ente integrador la función de orientación del sistema en su conjunto [...] permite flexibilidad en sus formas de coordinación para adaptarse así a las características de cada uno de sus miembros [...] adquiere legitimidad política a través del juego de pesos y contrapesos que genera la interacción de sus integrantes [...] puede por lo tanto irse

adaptando a través del tiempo a nuevas prácticas de relación entre las partes que lo componen, ya que es por definición un sistema moldeable, que cambia, que evoluciona.<sup>168</sup>

La ventaja inherente del federalismo: su flexibilidad es, en mi opinión, al mismo tiempo, una condición de inestabilidad permanente, no atribuible únicamente a la concentración de poderes por parte del centro, entiéndase la federación, sino también al ciclo político de los estados del país. Por lo visto hasta ahora, dicho ciclo en el caso oaxaqueño ha transcurrido por la vía del conflicto social, y después de 2006 no es posible advertir otro camino que la sedimentación de las formas de protesta que sucedieron bajo el gobierno de la alternancia. Oaxaca se convierte en un termómetro del ánimo nacional, respecto al que la federación tiene siempre reservas de intervenir; en el pasado por el carácter de los autócratas que eran capaces de secuestrar a funcionarios federales, como consigna Giraudy, y en los años de la alternancia por los costos que representa enfrentar la fragmentación de la demanda social en grupos que incluso pueden optar por la vía armada para reivindicar sus banderas.

Debido en parte a las condiciones que ofrece el estado: una alta dispersión política administrativa en contextos de alta marginación y pobreza, las manifestaciones cotidianas de las organizaciones sociales, lideradas o no por el peso del magisterio disidente, suponen un riesgo latente para el gobierno federal cuando el gobierno estatal resulta inoperante. El gobierno de Peña Nieto no intervino sino hasta muy tarde, dejando en manos del estado durante prácticamente todo el sexenio la opción del uso de la fuerza para liberar vías de comunicación o instalaciones estratégicas como la refinería de PEMEX en el puerto de Salina Cruz. Cuando hubo una actuación coordinada entre gobiernos federal y estatal para liberar la autopista Cuacnopalan-Oaxaca bloqueada por el magisterio y organizaciones afines en Nochixtlán, en 2016, el resultado fue funesto y definitivo para el gobernador cuya pretensión había sido llevar a la práctica la transición democrática. El operativo implementado por la Policía Federal y

---

<sup>168</sup> Enrique Cabrero, *El Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos* (México: Nostra Ediciones, 2007), 7.

elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del estado fracasó y encendió los ánimos apaciguados a lo largo del sexenio.

Pese a las versiones encontradas, prevalece la idea de que el uso de la fuerza fue ordenado por el gobernador del estado.<sup>169</sup> No debe perderse de vista que en 2016 ya se tenía un avance notorio de la reforma educativa peñanietista y que, entre los actores inconformes a ella, especialmente en cuanto a su componente de evaluación magisterial, el más reactivo era la Coordinadora: “Fue la CNTE la que opuso mayor resistencia a los cambios diseñados por la Secretaría de Educación Pública [...] el conflicto desembocó en choques violentos que culminaron con el de Nochixtlán, en Oaxaca, donde un enfrentamiento entre disidentes y autoridades se saldó con al menos seis muertos y más de un centenar de heridos”.<sup>170</sup> Desenlace lamentable para un gobierno que levantó altas expectativas de paz social en su arranque.

Aunque este suceso apunta al gobernador Cué como promotor de violaciones de derechos humanos, acusación equivalente a la imputada a su defenestrado antecesor, consideremos los términos diferenciados de la relación interinstitucional con presidentes de distinto partido: PAN y PRI. Al recordar a los gobernadores que dejaron Oaxaca, ya fuera para servir en el gabinete federal, Víctor Bravo Ahuja como secretario de Educación en el gobierno de Luis Echeverría; ya fuera por su papel incómodo frente al presidente de la República, la solicitud de licencia de Manuel Zárate Aquino en 1977, GCM señala que la función de los gobernadores se explica por su relación con la federación, es decir, por las gestiones que se emprenden ante el centro: “en el pasado fue una relación distinta, una especie de corresponsabilidad plena basada en la coordinación, pero también en la sumisión, cuando el presidente y el secretario de Gobernación determinaban muchas cosas; es más, en algunos casos despedían a los gobernadores con la mano en la cintura o en algunos casos ejecutivos ausentes

---

<sup>169</sup> CNDH, “Masacre en Nochixtlán, Oaxaca”, consultado en: <https://www.cndh.org.mx/noticia/masacre-en-nochixtlan-oaxaca>.

<sup>170</sup> Lorenzo Meyer, “Recuperación que también fue final”, *Foro Internacional* 240, (abril-junio 2020): 349.

podían gobernar los estados”.<sup>171</sup> Ejemplos, precisamente, de que el modelo federal no significaba mayores contrapesos a los ánimos del presidente en turno. Para bien o para mal, el gobernador podía ser retirado de su encargo sin que se considerara el interés superior del estado.

Si el viejo régimen fue prolijo en las salidas de los mandatarios estatales —todavía con el gobernador oaxaqueño Pedro Vásquez Colmenares, que no concluye su sexenio pues se convierte en funcionario de la Secretaría de Gobernación en 1985—, las decisiones sobre las entidades no podían sancionarse sin la intervención del centro; una concentración de funciones consistente con el régimen de partido hegemónico. Esto cambia a medida que la apertura democrática nacional se engarza con los procesos de alternancia política en las entidades. Se complejiza y se convierte en un síntoma de un nuevo tiempo político, donde los ciclos locales importan más a la federación y el tiempo resulta más valioso para los gobernadores; ya no se considera la continuidad de un proyecto basado en el partido político dominante, sino la posibilidad de perder el poder frente a un adversario impredecible.

El nuevo modelo federal no es un proyecto planeado y consensado por el pacto de las 32 entidades federativas, lo que explica la persistencia de fallas de origen en su implementación.

Una clara definición es la siguiente:

Hoy, los estados y municipios son niveles claramente diferenciados, con atribuciones y recursos propios. Ambos dejaron de ser actores subordinados a los aparatos políticos federales, para volverse instancias con agendas propias, poderes y contrapesos activos y con una renovada influencia en la dinámica del sistema político en su conjunto [...] las transformaciones que dieron lugar al federalismo que hoy vive el país no fueron pensadas (ni operadas) como parte de un proyecto de reforma deliberado, integral y coherente.<sup>172</sup>

El modelo federal se vuelve un reto para los gobernadores a una década de la primera alternancia presidencial. El presidente no había sido, pero tampoco se convierte después de 2000 en el interlocutor directo con los estados. El papel de la Secretaría de Gobernación se

---

<sup>171</sup> Entrevista a Gabino Cué.

<sup>172</sup> Enrique Cabrero, Guillermo Cejudo et al., “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”, en *Federalismo y descentralización* (México: Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008).

mantiene, y en el caso concreto de Oaxaca se pone de manifiesto en situaciones álgidas como el desalojo fallido de la supercarretera entre Oaxaca y México. A la vista del caso oaxaqueño, el panismo en la Presidencia no transformó de raíz la interlocución política clásica con los gobernadores desde la SEGOB, si bien hubo variaciones. GCM considera que en su sexenio experimentó las nuevas formas de relacionarse con la federación, lo que no fue fácil al ser un gobernador emanado de una coalición de partidos y no del partido en el poder federal; con todo, considera que la relación con el presidente Calderón fue buena pues reconocía al Gobierno de Oaxaca sin ser un gobierno panista.<sup>173</sup> Una declaración que denota más de lo que formalmente dice.

La relación con Gobernación fue un eje articulador con los estados y en concreto con Oaxaca bajo el viejo régimen, pero no quiere decir que haya sido la única ni siempre la principal. Las bases del cambio están sentadas en la década de los ochenta con un proceso de descentralización que dinamiza un diseño federal anteriormente más ficticio que real: “En medio de la crisis, el gobierno promovió una profunda descentralización de tareas y recursos [...] y trasladó responsabilidades a los gobiernos de los estados [...] los municipios ampliaron su autoridad para recaudar y administrar recursos y los gobiernos estatales asumieron el manejo de la educación y la salud, entre otras tareas antes federales”.<sup>174</sup> Lo anterior implica un reto enorme en términos de desarrollo de capacidades para ejercer el gasto acorde con principios como la eficiencia y la transparencia. Se trata de ingentes sumas de dinero que la federación transfirió al estado y a los municipios en las últimas tres décadas, y por supuesto también durante el gobierno de la alternancia.

Es interesante en este punto notar que el mayor fracaso en términos de manejo del gasto se da en el tema más complicado políticamente para el gobernador GCM: la educación. Precisamente porque no se contrataba a los maestros solo por criterios técnicos como el número

---

<sup>173</sup> Entrevista a Gabino Cué.

<sup>174</sup> Hernández, “El refugio”, 49.

de grupos a atender o el número de escuelas, sino muchas veces por compromisos sindicales como la herencia de plazas entre familiares, una práctica común en la Sección XXII, el déficit en el sector se incrementó considerablemente. En las negociaciones con la SEGOB no se hablaba de cómo resolver el problema del déficit presupuestal para cubrir la nómina magisterial sino de los compromisos inmediatos adquiridos a partir de la llegada del gobierno de Peña Nieto. La actitud de Gobernación en voz del subsecretario Luis Miranda, responsable de las negociaciones con el magisterio, a menudo desacreditaba la opinión del gobierno estatal, que tenía mayor conocimiento del orden financiero en este rubro. A menudo sucedía lo mismo con las autoridades federales en materia de salud.<sup>175</sup>

El principal cambio entre las administraciones panista, Calderón, y priista, Peña Nieto, respecto a la relación con Oaxaca es el vínculo de interlocución con el gobernador. Mientras con Calderón SEGOB tenía esta responsabilidad, Peña Nieto toma la decisión de regionalizar al país en cinco zonas de atención, para lo que designa a un responsable por cada grupo de estados. Queda pendiente analizar las motivaciones detrás de esta decisión política, que descargaba al secretario de Gobernación de su función de interlocutor, pero empoderaba a otros actores sin que queden claras las razones: ¿eficacia administrativa?, ¿operación electoral?, ¿ambas? En el caso de Oaxaca la responsable en la segunda mitad del sexenio gabinista fue la secretaria de desarrollo social, Rosario Robles. En opinión de GCM: “había gente con oficio con Peña, y con Calderón ganas de ayudar, pero en algunos casos no había apertura, por ejemplo, en el proceso de discusión de la reforma educativa no se escucharon las voces del magisterio disidente, no nos hicieron caso”.<sup>176</sup>

El conflicto social, como se señaló desde un inicio, opera como un *continuum* en el caso oaxaqueño. Los actores predominantes prácticamente no cambian en el ciclo de una década: 2006-2016. El PRI mantiene su posición, ahora como oposición fuerte en lo local, respaldada

---

<sup>175</sup> Entrevista a Enrique Arnaud.

<sup>176</sup> Entrevista a Gabino Cué.

por el retorno de un priista a Los Pinos. En las dos escalas, el PRI se fortalece y en el estado la debilidad del gobierno de la alternancia no es solo un problema de faccionalismo, sino también de coordinación intergubernamental. La forma es fondo en este apartado: como el mismo ex gobernador confirma: nunca visita al presidente Peña Nieto en una reunión privada en la hasta entonces residencia oficial de Los Pinos; nunca lo invita. Peña Nieto se rehúsa a visitar Oaxaca también. Su primera visita oficial como presidente sucede hasta enero de 2015 a Salina Cruz para inaugurar un ducto de PEMEX.<sup>177</sup>

No solo para resolver o aminorar los déficits estructurales en educación y salud, sino también por la importancia de que la federación respaldara proyectos estratégicos, la gestión del gobernador oaxaqueño ante el gobierno federal se vuelve crucial. Sin embargo, algunos proyectos inconclusos permanecieron sin resolverse, como es el caso de las autopistas Oaxaca-Costa y Oaxaca-Istmo, iniciadas en la administración de José Murat, y que se convierten en una promesa incumplida de él y sus sucesores; Ruiz no las concluye bajo los gobiernos panistas, pero tampoco GCM en su condición de aliancista. En esto cabe preguntarse por el apoyo diferenciado a entidades con gobernadores de mayor afinidad, por ejemplo, el Estado de México, cuya importancia para el peñanietismo es evidente durante su mandato. Los grandes proyectos se planean no solo en virtud de las justificaciones técnicas como el análisis costo-beneficio, también a partir de cálculos político-electorales.

Oaxaca no es prioritaria en términos de desarrollo de infraestructura de gran calado. En cuanto a conectividad carretera, puede contrastarse la gran inversión para concretar la ampliación de las autopistas México-Puebla y México-Toluca.<sup>178</sup> En tanto, las autopistas oaxaqueñas no avanzan en el sexenio gabinista. Por otra parte, el proyecto de concretar un

---

<sup>177</sup> Milenio Digital, “Peña Nieto visita hoy Oaxaca por primera vez”, 2 de enero de 2015.

<https://www.milenio.com/politica/pena-nieto-visita-hoy-oaxaca-por-primera-vez>

<sup>178</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Infraestructura de comunicaciones y transportes, 4º año de gobierno” (México: SCT, 2016). Disponible en: <http://sct.gob.mx/publicaciones/libros-del-sector/infraestructura-cuatro.pdf>

centro de convenciones consistente con la vocación turística de la capital del estado se pospone hasta el último año, cuando encuentra una férrea oposición de la sociedad civil y portavoces con relieve nacional como el artista Francisco Toledo. Finalmente, tal proyecto se concreta hasta el primer año de gobierno de Alejandro Murat, en 2017. En el último año de gobierno de GCM se presume la realización del Aeropuerto de Ixtepec, en realidad, una habilitación de lo que fue el aeropuerto militar base número dos con una inversión total de 359.2 MDP y que aumentaría la conectividad aérea entre esta región de Oaxaca y las capitales del estado y del país.<sup>179</sup>

Sin profundizar en la situación específica de los proyectos de infraestructura, hay un indicio general: la negociación con el centro es determinante para que se financien obras de gran impacto, que requieren altos montos de inversión. El gobernador GCM no tuvo la influencia suficiente para orientar las decisiones que se toman en la capital del país, como sí la tuvo el gobernador de Puebla en el mismo periodo; tema que se analizará en el siguiente capítulo. Si bien hablar de tal influencia es acotar la complejidad de una agenda de infraestructura, en la que se consideran diferentes aspectos técnicos para comprobar la viabilidad de los proyectos, además de las consideraciones políticas. A la luz de la evidencia, en Oaxaca no se concretaron proyectos relevantes para el desarrollo de largo plazo y el desorden presupuestal en educación y salud absorbió energía y tiempo que pudieron dedicarse a otras tareas.

Un capítulo pendiente es la relación con la federación como parte de la estrategia colectiva de los gobernadores frente al presidente. Esto es interesante porque es 1. Relejo de la nueva composición pluripartidista en lo subnacional; 2. Fenómeno de complejidad de intereses que surgen de problemas o restricciones comunes. Las estrategias individuales de los gobernadores dejan de ser, después de 2010, asunto de partidos políticos únicamente, como se

---

<sup>179</sup> SCT, “Infraestructura”, 209.

ha argumentado, pero tampoco hay definiciones claras respecto a las estrategias colectivas. El punto de referencia es la Conferencia Nacional de Gobernadores, Conago, de la que forman parte también los gobernadores aliancistas de Oaxaca y Puebla desde que asumen el poder, ocho años después de la creación de ese organismo.<sup>180</sup> Si bien hay estudios que consideran su papel decreciente como espacio articulador de demandas frente al presidente —en parte porque nace en el contexto específico del gobierno foxista— es importante repensarlo frente a los gobiernos de Calderón y Peña Nieto. Sobre todo, considerando que Peña conocía las formas de trabajo a su interior debido a su paso como gobernador del Estado de México.

Gabino Cué coordina, durante su mandato, la Comisión de Desarrollo Social y Pueblos Indígenas, una de varias comisiones de un órgano colegiado que, si bien se consolidó como espacio de interlocución, siguió siendo eminentemente político. Su naturaleza jurídica no se encuentra dentro de las instituciones del Estado mexicano y es improbable el proyecto que incluya a dicha instancia en la Constitución. En ese escenario, el gobernador oaxaqueño asume la presidencia de la CONAGO en 2016, el año de su salida, y queda al frente de ella casi diez meses, tiempo que excedía el plazo informal para que tres gobernadores la encabezaran al año. La reunión plenaria a su cargo se realiza días antes de que deje el cargo, en Huatulco. La explicación de tal dilación se debió en parte a la negativa del presidente a visitar Oaxaca, en un ambiente de tensión con el magisterio disidente. El papel del gobernador oaxaqueño al frente de sus pares, en un momento relevante de interlocución con la federación, se tornó en una presidencia pasiva. No asume algún protagonismo más allá de los protocolos marcados de

---

<sup>180</sup> “El surgimiento de la Conago, organización que no tiene paralelo en los otros países federales latinoamericanos, no puede ser entendido al margen del proceso de alternancia en la presidencia y la consolidación de un escenario de gobierno dividido tanto en términos horizontales (relación Ejecutivo-Legislativo) como verticales (relación Ejecutivo federal-ejecutivos estatales)”. Juan Olmeda, “Federalismo revitalizado, pluralismo político y acción legislativa. Las relaciones entre los gobernadores mexicanos y el Congreso de la Unión durante la última década”, *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública* 2, (junio de 2009), 119.

acompañamiento al gobierno federal. Tampoco se asume una voz crítica de las decisiones presidenciales.<sup>181</sup>

### **Conclusiones del caso**

En suma, no hay evidencia que respalde la articulación de un grupo político fuerte, lo que se ha señalado como la dimensión más importante para explicar la continuidad del proyecto de alternancia. Ni Gabino Cué ni su equipo variopinto se plantean un gobierno con alcances transexenales, lo que se demuestra en dos hechos: una continua fragmentación política a lo largo de su gobierno y el retorno del PRI a la gubernatura ante un escenario electoral dividido por actores emanados del gabinete de Cué. En cuanto a la consistencia con el paradigma de la democratización, se puede notar una intención declarativa tanto en el plan de gobierno como en la pretensión individual del gobernador de alternancia, pero en la práctica tales definiciones no se convierten en una guía articuladora de la acción de conjunto. No intervenir en los procesos políticos ocurridos en su mandato, incluida su sucesión, se aprecia como una virtud, pero resta importancia al mandatario como líder político.

Tampoco hay evidencia que permita afirmar que existió una cooperación mayor con el gobierno federal. Al contrario, la imagen que presenta el caso oaxaqueño es la de un mandatario que se esfuerza por ser demócrata, pero no construye una agenda de colaboración sólida con las instancias federales. Sigue siendo un pendiente el análisis de la base social que articula el proyecto de transición en 2010 y desaparece como fuerza militante en los años postreros. El gobernador termina siendo un actor más del sistema político local, pero no el principal, no un jefe político. Las élites, en el gobierno y la oposición, terminan por verlo como un gobernador distante, más que como un interlocutor en los temas de planeación y negociación presupuestal.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Entrevista a Hugo Félix.

<sup>182</sup> Entrevista a Adolfo Toledo.

El aislamiento del gobernador es mayor a medida que avanza su sexenio y al final no construye un proyecto de futuro. En sus propias palabras, ante la pregunta de qué diferencia hubo entre el gobierno que encabezó y el de su homólogo poblano, Gabino Cué considera que la diferencia sustancial es que Moreno Valle aspiraba a ser presidente de la República, por lo que ponía todas sus fuerzas en este objetivo, mientras que él no formaba parte de ningún grupo político ni tuvo intención de imponer a un sucesor: “mi deseo era servir y cumplir un mandato; como abrí la puerta, cerrarla”.<sup>183</sup> Es difícil pensar en gobernar, ya no Oaxaca, sino cualquier estado de México, sin cumplir la primera condición: avanzar con un equipo cuya mística, deseo de supervivencia o búsqueda del poder incite a la eficacia en el cumplimiento de metas, la presentación de resultados y la posibilidad de seguir siendo un líder para la sociedad que brindó su confianza a un proyecto político.

La doble condena no viene solo del fracaso en términos de indicadores de desempeño, sino de desperdiciar un gran bono democrático que nunca retorna. Una doble condena asociada, si bien no atribuida, a la alternancia política que se suscita en medio de un estado con fuertes inercias locales.

---

<sup>183</sup> Entrevista a Gabino Cué.

### **CAPÍTULO III. La persistencia del legado autoritario, Puebla y un caudillismo subnacional en el siglo XXI: El “morenovallismo”**

Puebla ofrece contrastes importantes respecto a Oaxaca como caso de estudio. No solo porque muchas variables escapan a esta comparación, como el alto grado de urbanización que el primer estado ha logrado en las últimas décadas, convirtiéndose en un centro industrial y de comercio, en parte, por su ubicación estratégica entre Veracruz y la Ciudad de México; ruta comercial de siglos que se ha potenciado con el avance tecnológico. Pero la urbanización no es uniforme ni representa un avance que por sí mismo dé pie a procesos sociales y políticos de mayor apertura democrática. Si bien por largo tiempo estudiada en la ciencia política, la relación entre desarrollo económico y democracia no asegura, en el nivel subnacional mexicano, que por fuerza el poder se ejerza mediante mecanismos más horizontales o de mayor participación ciudadana.

En este capítulo trato el caso de un fenómeno que apenas en lo reciente empieza a nombrarse con un apelativo que refiere a su protagonista: el “morenovallismo”, que es a su vez proceso político y herencia de su líder: Rafael Moreno Valle Rosas. No es un programa ideológico sino resultado de la conformación y posterior consolidación de un grupo político. Esto implicó en su momento la defensa de una agenda política desde la experiencia de gobierno subnacional, pero con intenciones de mucho mayor alcance. Es discutible si fue o acaso es una mentalidad, con lo que esto implica para la militancia política y retomando lo fundamental de la distinción de Geiger citada en el primer capítulo: “Las ideologías tienen un fuerte elemento utópico; las mentalidades son más cercanas al presente o al pasado”.<sup>184</sup> El morenovallismo, por encima del debate conceptual desde el cual se le quiera observar, fue en la práctica un proyecto de futuro, la posibilidad de que un líder poblano pudiera volver a gobernar el país y lo hiciera con los rasgos de carácter de un caudillo contemporáneo.

---

<sup>184</sup> Linz, “An Authoritarian”, 257.

A partir del deceso de Moreno Valle (RMV) y su esposa Martha Erika Alonso en un accidente aéreo en diciembre de 2018<sup>185</sup> el análisis sobre lo que significó su figura política en la tarea de gobierno es un pendiente al que esta tesis trata de responder; alejándolo de la arena de confrontación y poniéndolo en perspectiva, primero respecto al proceso político poblano y después en comparación con la primera alternancia oaxaqueña que transcurre en los mismos años que su gobierno. En concordancia con el planteamiento original, analizaré las dimensiones propuestas, ya tratadas en el caso oaxaqueño en el capítulo anterior: conformación de un grupo político; consistencia con el paradigma de la democratización en México, y la nueva relación del gobernador con la federación.

La premisa que guía este capítulo es que el primer gobierno de alternancia en Puebla sí logró conformar un grupo político fuerte alrededor de la figura de Moreno Valle. Esta afirmación es prácticamente un consenso entre correligionarios y críticos de la gestión del exgobernador. Mientras en la dimensión de análisis principal hay un cambio sustancial respecto de Oaxaca, en la segunda dimensión analizada el caso poblano no es consistente con el paradigma de la democratización en términos de mayor equilibrio entre poderes y ampliación de libertades de la sociedad civil, lo que pone en entredicho el avance democrático subnacional, pero con variantes respecto del caso oaxaqueño. Las paradojas de la democratización son distintas porque las fuerzas que las determinan tienen de hecho un origen distinto: en el caso oaxaqueño es el conflicto social; en Puebla es el ejercicio del poder de corte personalista y en esa medida autoritario.

Finalmente, respecto a la tercera dimensión el gobierno de Moreno Valle logró articular una relación cercana con la federación, principalmente con el gobierno de Enrique Peña Nieto. Sin ser un gobernador priista, su gestión le permitió proyectarse al plano nacional como un

---

<sup>185</sup> El helicóptero Augusta se desplomó en una ruta entre Puebla y la Ciudad de México, sobre campos de maíz en Santa María Coronango, Puebla, luego de 10 minutos del despegue. Era 24 de diciembre de 2018, solo 10 días antes ella había tomado protesta como gobernadora después de la judicialización de la elección en que le ganó a Miguel Barbosa de Morena. A la fecha no hay una explicación clara de lo sucedido.

governador eficaz y su estilo político más de una vez lo identificó como colaboracionista, incluso más priista que algunos de los gobernadores de este partido. En este punto es relevante el respaldo del gobierno priista en la Presidencia para concretar obras de infraestructura de gran calado en Puebla, lo que requirió una inversión ingente de recursos públicos.

Conviene llamar la atención sobre el concepto de eficacia, que resulta problemático como categoría de análisis, ya que por sí solo comprendería el trabajo de una tesis, pero acoto aquí que me refiero a la capacidad del gobernador de llevar a cabo un programa que contribuyera a sus objetivos políticos; lo que sin duda funcionó en Puebla tanto en términos de continuidad del grupo en el poder como de proyección de la figura del gobernador. La carga valorativa impediría ver con mayor objetividad al gobernante, pues no se trata de hacer una defensa de sus objetivos, sino un análisis sobre en qué medida ciertos resultados de gobierno contribuyeron a que su apuesta presidencial resultara más o menos viable.

Con Moreno Valle se concreta un proceso de cambio político con manifestaciones distintas al proceso oaxaqueño. En Puebla el conflicto social no adquiere la misma relevancia como proceso de varias décadas ni diversidad de actores. Es posible notar el repudio social de la sociedad poblana en momentos clave, por ejemplo, el generado por la filtración de una conversación telefónica entre el gobernador Mario Marín, antecesor de Moreno Valle, y un empresario acusado de pederastia, Kamel Nacif, lo que evidenció la represión selectiva del último gobierno priista en la entidad hacia la periodista Lydia Cacho. Sin embargo, este episodio de gran efervescencia mediática a nivel nacional generó solo algunas protestas para destituir a Marín que finalmente se diluyeron en poco tiempo. Marín terminó su periodo sin complicaciones, como lo hizo su homólogo oaxaqueño Ulises Ruiz. En buena medida es atribuible a las formas autoritarias de estos mandatarios la llegada de los gobernadores aliancistas, pero no es la única condición a considerar en la conjugación de factores que llevaron a Moreno Valle al poder. No parece haber en todo caso un peso específico de las organizaciones

sociales poblanas en el arribo de un mandatario proveniente de la élite política y económica de la entidad e incluso del país; hijo de un empresario cuya formación financiera le aseguraba una carrera prominente en el extranjero.

Moreno Valle no fue un opositor al PRI con los antecedentes de Cué en Oaxaca. No formó una organización de la sociedad civil ni reunió en su experiencia política previa a los principales partidos políticos de oposición; tampoco fue alcalde de la capital poblana. Se puede decir que Moreno Valle era un priista por herencia y vocación; también por su conocimiento de las redes de poder local. Su abuelo fue gobernador del estado por ese partido entre 1968 y 1972, una época de presidencialismo fuerte. Como señala en su autobiografía el propio Moreno Valle: no terminó su mandato por desacuerdos con el entonces presidente Echeverría<sup>186</sup>, en la época en que las solicitudes de licencia forzadas por la voluntad presidencial eran una posibilidad permanente.

Moreno Valle renuncia al PRI en 2005 siendo diputado local, en medio de dos coyunturas: el escándalo desatado por Marín y la próxima elección federal. Años antes, como secretario de Planeación y Finanzas de Melquiades Morales (1999-2005) aspiraría a sucederlo sin éxito. El designado fue Marín, secretario de Gobierno durante el mandato de Manuel Bartlett (1993-1999); conecedor del priismo duro, de la operación de elecciones en Puebla durante el viejo régimen y aliado de Morales.<sup>187</sup> Con todo y su filiación priista original, Moreno Valle no es un político convencional, sino un perfil proveniente del sector privado que encuentra su vocación política en un momento de debilitamiento del PRI a nivel nacional y de fortalecimiento del PAN en el estado de Puebla; coyuntura en la que se inserta como funcionario de gobierno priista de Melquiades Morales, pero sin identificarse con un grupo político en la línea del priismo tradicional dominado en ese momento por políticos formados en la operación

---

<sup>186</sup> Rafael Moreno Valle, *La fuerza del cambio* (México, Miguel Ángel Porrúa, 2017), 18.

<sup>187</sup> Si bien la lectura local es que no pertenecía a su grupo político, como Morales no pertenecía al de Barlett. Hay una sucesión de gobernadores con distintos grupos y redes a nivel nacional. Entrevista a Fernando Manzanilla.

I

territorial de las regiones poblanas: Morales oriundo de los Llanos de San Andrés y su sucesor Marín oriundo de la Mixteca poblana. La experiencia de Moreno Valle había sido en el área financiera, de hecho, trabajó para el Dresdner Bank en Nueva York, donde llegó a ser vicepresidente para América Latina.<sup>188</sup> Hasta su llegada al poder, no era un operador de elecciones como sí lo eran sus antecesores, por lo menos desde Manuel Barlett.<sup>189</sup>

### **El caudillismo subnacional como *continuum***

Para entender el ascenso al poder de Moreno Valle, la creación de un grupo político fuerte que trasciende la esfera de los partidos políticos tanto en el plano nacional como en el plano local, la eficacia de su gestión como gobernador y la trascendencia de su proyecto político más allá del periodo constitucional de gobierno, propongo acudir a una categoría fundamental de la historia política mexicana: el caudillismo. Si bien con matices, mucho de lo que se ha escrito sobre esta categoría encuentra coincidencias con el concepto de caciquismo: “Los caciques y caudillos tienen sus raíces en las instituciones políticas coloniales y precolombinas [...] en América Latina la palabra caudillo se identificaba en gran medida con líderes poderosos y carismáticos [...] en el nivel local los caciques se asemejaban a los caudillos pero con diferencias importantes: controlaban sus regiones con base en su carisma personal y de manera un tanto independiente de las estructuras de poder”.<sup>190</sup>

En la práctica, algunos atributos y trayectorias se entrecruzan para dar lugar a una caracterización de cierta forma de ejercer el poder, sobre todo en contextos regionales donde el poder *de facto* sustituye al poder formal de las instituciones. Sin embargo, para efectos de este

---

<sup>188</sup> Moreno Valle, *La fuerza*, 37-38.

<sup>189</sup> El periodo de Barlett ofrece un buen punto de referencia para el análisis propuesto puesto que, a pesar del avance electoral del PAN, que gana en su mandato la capital poblana con Gabriel Hinojosa, 1996-1999, no existió una persecución política contra adversarios, como sí la hay durante el morenovallismo, ya no hacia los priistas o perredistas sino hacia los propios dirigentes del PAN poblano que se oponen a su liderazgo. Entrevista a Ana Teresa Aranda.

<sup>190</sup> Alejandro Quintana, *Maximino Ávila Camacho y El Estado unipartidista, La domesticación de caudillos y caciques en el México posrevolucionario* (Puebla: Ediciones de Educación y Cultura, 2011), 34.

trabajo elijo hablar de caudillismo por su alcance nacional. Lo que surgió en Puebla desde antes de 2010 y se convirtió en un proyecto político sólido se diseñó pensando en trascender la órbita de los grupos locales de poder.<sup>191</sup>

La idea de que el caudillismo es un *continuum* en el caso poblano es una propuesta propia, pero sin duda parte del análisis histórico, que remite al México decimonónico, pero también al México posrevolucionario.<sup>192</sup> En este trabajo argumento que ciertas características vinculadas con los caudillos mexicanos pueden reaparecer bajo el marco democrático del siglo XXI. Esto significaría una nueva mirada al cambio político en los estados del país, que bajo el cristal de la transición democrática aparentan evolucionar a sociedades más abiertas y gobernantes más respetuosos de las instituciones, esta pretensión puede alejarse mucho de las formas típicas de ejercer el poder precisamente en el ámbito local mexicano. En este sentido, el “morenovallismo” no sería sino la expresión de un caudillismo con pretensiones nacionales, muy similar a los que el PRI en el viejo régimen eliminó por diversas vías durante el siglo XX; una de ellas fue al sectorizar las demandas sociales en su estructura corporativa. Con Moreno Valle se manifiesta el mando de un líder político fuerte que extiende redes de poder en su estado y toma por asalto estructuras que le resultan útiles al proyecto que dirige.<sup>193</sup> Debilita las estructuras partidarias al mismo tiempo que fortalece su figura. En esto sin duda resulta ser un

---

<sup>191</sup> La promesa de dejar el estado en manos de panistas incondicionales y ascender a la Presidencia de México estuvo presente desde el primer momento del morenovallismo. Entrevista a Ana Teresa Aranda.

<sup>192</sup> Desde el siglo XIX, las formas de ejercer el poder en el plano local se vinculan con caudillos. Es importante notar como el fin de las disputas políticas entre liberales y conservadores termina con el establecimiento de un caudillismo respetado y reconocido por los distintos líderes regionales en la toma del poder de Porfirio Díaz. En todo caso vale destacar lo que se ha estudiado como rasgos prototípicos del caudillismo en aquella época: “El caudillo era con frecuencia considerado por la población local como el protector de la región contra las influencias externas [...] otra base era la posibilidad que tenían los caudillos de nombrar y cambiar a los jefes políticos locales [...] la tercera base del caudillismo era que el caudillo y sus jefes políticos eran los únicos que podían reclutar partidarios armados en la zona [...] una cuarta base [...] era el control económico que ejercía en la zona a través de sus propiedades personales, de favores legales y de la alianza oligárquica que establecía con las familias adineradas [...] los caudillos de la República Restaurada tenían de su lado al liberalismo victorioso en la teoría federalista de oponerse a la dictadura centralista. Así, el caudillismo era una poderosa fuerza política en la República”. Laurens Ballard Perry, “El modelo liberal y la política práctica en la República restaurada 1867-1876”, *Historia Mexicana* 23, no. 4, 659.

<sup>193</sup> Entrevista a Humberto Aguilar.

caudillo mexicano “renovado”, aunque en un primer momento se presente como un protagonista del cambio democrático.

El principal diferencial respecto al caso oaxaqueño es la viabilidad, en el caso de Puebla, de que tal caudillismo pueda, además de confirmarse al interior del gobierno estatal, proyectarse al plano nacional. Proponer esta categoría en este capítulo no niega la existencia de distintos cacicazgos locales en Oaxaca; por otra parte, pone en perspectiva lo que ya se ha tratado en el segundo capítulo: que el primer gobernador de alternancia oaxaqueño no fue ni actuó como una especie de caudillo. La ambición del caudillo es nacional, mientras que los liderazgos caciquiles administran a su manera los planos locales. Esto supondría que algunos gobernadores aun en el México contemporáneo pueden ejercer cierto caudillismo renovado y plantearse ganar la Presidencia de la República; o bien puede haber otros actores desde la periferia que se conformen con mantener el control de sus territorios.<sup>194</sup> Una deuda pendiente es revisar la captura del ámbito municipal donde el cacicazgo se resiste a morir; hay familias que administran por largos periodos de tiempo el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía.

A partir del *neocaudillismo*, con Moreno Valle el gobierno de Puebla se convierte en la plataforma para proyectar la imagen de que el gobernador puede ser presidente de México. No es ninguna novedad que un gobernador quiera ser presidente y de hecho el presidente con el que RMV coincide más tiempo es Enrique Peña Nieto, quien había jugado con éxito esta estrategia de posicionamiento como gobernador del Estado de México (2005-2011). Lo cierto es que Moreno Valle ensaya el experimento en una sociedad que ya no era la de Barlett, Morales o Marín. Se plantea el objetivo de concentrar el poder en Puebla frente a una ciudadanía altamente diferenciada y a partir de la gestión de gobierno, en la que asume un doble rol: capitán de la administración pública y líder político, un ejercicio que, a diferencia del caso oaxaqueño, logra saldos deseables para el grupo en el poder. Moreno Valle se convertirá, al final de su

---

<sup>194</sup> Las tensiones entre gobernadores de distinto carácter y el presidente en turno ha sido una constante en los últimos años, considerando su protagonismo mediático creciente y continuos escándalos de corrupción.

mandato, en un gobernador notable en el país y en el líder de un proyecto presidencial que se verá frustrado, mas no su influencia en Puebla.<sup>195</sup> En tal sentido, hay una clara reminiscencia histórica con otro gobernador poblano que tuvo la misma ambición: Maximino Ávila Camacho.

El mayor de los Ávila Camacho gobernó Puebla entre 1937 y 1941, mientras que su hermano Manuel fue presidente de México de 1940 a 1946, lo que supone que presidente y gobernador coincidieron en sus mandatos durante un breve periodo. El suyo fue un gobierno personalista, basado en el establecimiento de alianzas y en el debilitamiento de estructuras contrarias a su proyecto, que también consideraba la presidencia de México como un objetivo. El estilo personal de gobernar, para retomar la categoría clásica de Cosío Villegas<sup>196</sup>, de aquel gobernador poblano puede rastrearse en las siguientes líneas:

El general teziuteco estableció vínculos estrechos con los capitalistas poblanos, los caciques regionales y la jerarquía católica; asimismo, sometió el movimiento campesino a su potestad política y debilitó al máximo al sindicalismo froquista, aliándose con la dirigencia de la CROM. Todo esto le permitió convertirse en el hombre fuerte de la política poblana, instaurando un cacicazgo que perduraría hasta después de su muerte.<sup>197</sup>

Más allá de establecer un paralelismo histórico entre dos gobernadores que, por su estilo y personalidad, se alcanzan en el tiempo, me interesa subrayar el papel de Moreno Valle como prototipo de un *neocaudillismo*, a pesar del avance democrático en el ámbito subnacional. Entre las inercias locales, podemos ubicar en la gran categoría del caudillismo la mayor de ellas en el caso poblano. Un fenómeno que reaparece en la historia y prueba su vigencia contra la idea

---

<sup>195</sup> En el primer aspecto, conviene detenerse en el papel que como líder político consigue desde sus tiempos en el Senado de la República 2006-2012. No debe olvidarse su relación con senadores del mismo grupo parlamentario que se convertirán en gobernadores de Acción Nacional y que lo respaldaron fuertemente en su llegada al gobierno poblano: Francisco Domínguez (Querétaro), Francisco García Cabeza de Vaca (Tamaulipas), Carlos Mendoza Davis (Baja California Sur). Entrevista a Humberto Aguilar.

<sup>196</sup> Si bien dicha categoría sigue siendo conflictiva por la aplicación concreta que hacía Cosío a la presidencia de Luis Echeverría señalando que su análisis se basaba en: “se persigue descubrir y apreciar las constantes psicológicas del presidente, tal y como las revelan sus actos de gobierno, y sobre todo sus expresiones verbales y escritas”. Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar* (México: Joaquín Mortiz, 1974), 31. Previamente, describe las inconsistencias de su personalidad y la transmutación que otorgaba a cualquier político sentarse en la silla presidencial.

<sup>197</sup> Sergio Valencia Castrejón, *Poder regional y política nacional en México. El gobierno de Maximino Ávila Camacho en Puebla (1937-1941)* (México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1996), 71.

dominante de que la alternancia política es en sí misma deseable; en realidad y como muestra la evidencia, los caminos a partir del cambio político son complejos y paradójicos.

La categoría del caudillo no se agota con el viejo régimen priista cuando se registraron diferentes alzamientos armados en contra del centro, considero que más bien se resignifica a partir de dos elementos que sobreviven en el periodo de la transición democrática: el ejercicio del poder centralizado y la construcción de un proyecto político nacional. Estos dos atributos convergen en el primer gobernador poblano emanado de una coalición de fuerzas políticas que le arrebató al PRI un estado tradicionalmente gobernado por ejecutivos fuertes. No deja de llamar la atención la estrategia que Moreno Valle emprendió para ejercer tal caudillismo.<sup>198</sup> En una época en que los controles se presuponían más fuertes a la ambición individual, Moreno Valle logró conformar un gobierno con un sello personal, que funcionó de la mano de un grupo político muy cerrado<sup>199</sup> y que amplió sus alcances al Poder Legislativo poblano y a otras instituciones del estado.

A esta extensión del proyecto personalista, se suma la capacidad de articular una red de alianzas con actores locales, que implicó el control político sobre la mayoría de los 217 municipios del estado. Como en Oaxaca, en Puebla el reto de mantener la gobernabilidad es municipal debido a la alta fragmentación político-administrativa. Después de Oaxaca, Puebla es el segundo estado del país con mayor número de municipios. Controlar la política interna del estado debe ser un atributo de quien gobierna. Es ilustrativo considerar la experiencia histórica y el cariz que puede tomar, así sea como registro, una administración pública estatal que opera como red patrimonial: “Maximino se apoderó del aparato político y administrativo formal para crear un ‘cacicazgo burocrático’ adaptado a las nuevas exigencias de la política nacional, para

---

<sup>198</sup> A la pregunta de cómo se gobierna un estado priista sin mandatario priista, la respuesta es que se ganó la elección también con los cacicazgos priistas tradicionales que no acompañan el proyecto del gobernador saliente. RMV sabía quiénes eran y cómo operaban desde sus tiempos como secretario de finanzas de Puebla. Entrevista a Fernando Manzanilla.

<sup>199</sup> Entrevista a Diódoro Carrasco.

lo que utilizó los medios coercitivos burocráticos que el propio aparato estatal le brindaba como objeto de crearse una base de poder unipersonal”.<sup>200</sup>

Como forma de caudillismo, un eje del “maximinato” fue la cooptación en dos planos: del Poder Legislativo local y del ámbito municipal. En cuanto al primer punto: “El dominio establecido por Maximino sobre el Congreso poblano le permitió emplear al Poder Legislativo como consolidador de su poder regional, utilizándolo como parapeto defensivo ante los embates de centralización política promovida por el gobierno federal”.<sup>201</sup> Esto es relevante porque evidencia una estrategia pionera siete décadas antes del arribo del “morenovallismo”, no muy lejana en lo sustantivo: la búsqueda de supeditación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo en Puebla, que también empleó Moreno Valle, sobre todo durante la segunda mitad de su mandato cuando consolida su proyecto personal y de hecho nombra a los candidatos del PAN en todos los distritos locales pese a que esta práctica era contraria a los estatutos de este partido.<sup>202</sup> El PAN como partido se consolida y vive sus mejores años en el Congreso de Puebla, pero a costa de servir a los intereses del gobernador; el PRI curiosamente y en un giro imprevisto, se vuelve una oposición débil.<sup>203</sup>

Hay que notar que la principal diferencia es la amenaza que en el pasado representaba un caudillo para el proyecto del presidente en turno. Moreno Valle nunca se confronta con la federación y tampoco define una sólida política de alianzas con los gobernadores panistas, si bien hay simpatías con algunos de ellos y con mandatarios sin signo partidista, pero cercanos al PRD: el propio Gabino Cué en Oaxaca y Miguel Ángel Mancera, jefe de gobierno de la

---

<sup>200</sup> Valencia, *Poder regional*, 95.

<sup>201</sup> Valencia, *Poder regional*, 101.

<sup>202</sup> Entrevista a Humberto Aguilar.

<sup>203</sup> Una línea que explica esto es la relación estrecha entre el gobernador y el presidente Peña Nieto, lo que provoca que en la elección de 2012 RMV no respalde a la candidata del PAN a la presidencia, Josefina Vázquez Mota, y sí al PRI en Puebla. En esta elección, por ejemplo, el PRI gana la primera posición en el Senado de la República, dos senadoras, mientras que el PAN obtiene un escaño. Barlett, sempiterno ex gobernador, también llega al Senado por la lista nacional del PT y en un franco respaldo al proyecto presidencial de López Obrador.

Ciudad de México en los años del morenovallismo. El gobernador poblano encuentra coincidencias en distintas fuerzas políticas; se vuelven atractivos su estilo y personalidad.

En cuanto al segundo punto —la dominación sobre el ámbito municipal— es importante observar que “el control de los ayuntamientos constituyó uno de los mecanismos políticos fundamentales en la formación de cacicazgos estatales”.<sup>204</sup> En su momento, el “maximinismo” no fue un ejercicio de suma de adhesiones sino parte de un régimen autoritario, que implementó medidas avaladas por el Congreso Local para destituir ayuntamientos ahí donde se encontraran opositores al proyecto del gobernador. Así, la legislatura “exaltó el papel arbitral de Maximino en los conflictos municipales, señalando como necesaria la participación del jefe del Ejecutivo poblano en los problemas político-electorales de los municipios, manifestando su desaprobación a las reformas al artículo 115 constitucional promovidas por el Congreso de la Unión por considerar que era indispensable que el gobernador ejerciera un control sobre los [...] municipios”.<sup>205</sup> El centro gravitatorio del ámbito subnacional debía ser el gobernador.

Es importante evaluar hasta qué punto las esferas de decisión realmente se separaron en la larga marcha de la transición a la democracia en México y específicamente en Puebla. Sin duda no había competencia partidista en la época del “maximinismo” pero sí confrontación entre actores afines y contrarios, especialmente la FROC, representación estatal de la CTM, con cuyos dirigentes Ávila Camacho tuvo enfrentamientos serios y una violencia política apenas velada. No hay que obviar que en algún momento su hermano Rafael encabezó al PNR en el estado como parte de su estrategia de centralización del poder. La misión de su hermano era vetar a los candidatos contrarios a su proyecto de los registros que por derecho les correspondían. Esta práctica llegó a ser condenada por Fidel Velásquez, líder en turno de la CTM.

---

<sup>204</sup> Romana Falcón y Soledad García citadas en Valencia, *Poder regional*, 106.

<sup>205</sup> Valencia, *Poder regional*, 102.

Los vínculos familiares como base del proyecto transexenal de control político no pueden quedar fuera del análisis. En concreto, el vínculo familiar de RMV con Martha Erika Alonso, quien encabezó al PAN a nivel estatal antes de buscar la candidatura de este partido a la gubernatura en 2018.<sup>206</sup> En Puebla, por primera vez se ensaya con éxito la entrega del poder por parte de una pareja de esposos, lo que podría ser obra de la ficción pero se convirtió en una estrategia política, si bien con el *interregno* de la gubernatura de dos años de Antonio Gali. Nuevamente, la estrategia reciente se aproxima a la histórica, mediando la figura política de un gobernador fuerte, en funciones o habiéndolas dejado, pero que mantenía el control de las redes de poder en la entidad. El “maximinismo” y el “morenovallismo” coinciden, a pesar del tiempo, en su vocación autoritaria. De hecho, tal vocación puede rastrearse antes de la elección de Maximino Ávila, cuando otro gobernador con ansias caudillistas toma distancia del partido en tanto institución. Respecto a Andrew Almazán, primer gobernador de Puebla por el PNR, se señala:

No tuvo ningún empacho en colocar a miembros de su familia y a sus amigos cercanos en su administración, a la vez que procuró influir en las nominaciones de funcionarios electos, desde los municipios más pequeños hasta el Congreso de Puebla. Almazán sobornaba a los funcionarios del consejo electoral y usaba a la policía para garantizar el triunfo de sus candidatos. También se servía de las fuerzas policíacas para intimidar, secuestrar y torturar a quienes lo criticaban.<sup>207</sup>

La intención de este apartado no es establecer, obligadamente, un paralelismo fuerte entre la historia política y el surgimiento del “morenovallismo” como proyecto reciente, pero sí retomar

---

<sup>206</sup> Los casos de hijos de exgobernadores que eventualmente se convierten en lo que fueron sus padres son contados pero existen en el sistema político mexicano. Algunos ejemplos entre los siglos XX y XXI son: Miguel Alemán Velasco entre 1998 y 2004; su padre, Miguel Alemán Valdés, fue gobernador de Veracruz entre 1936 y 1939, antes de convertirse en presidente de México, un caso prototípico de herencia política familiar. Amalia García, gobernadora de Zacatecas entre 2004 y 2010; su padre, Francisco Espartaco García gobernó la entidad entre 1956 y 1962. José Calzada, gobernador de Querétaro entre 2009 y 2015; su padre, Antonio Calzada Urquiza lo fue de 1973 a 1979. Antonio Echeverría García, gobernador de Nayarit de 2017 a 2021; su padre, Antonio Echeverría Domínguez (llamado el “Tigre” Toño) fue el primer gobernador de alternancia de Nayarit entre 1999 y 2005. Los Murat en Oaxaca, José y Alejandro, gobernadores de 1998 a 2004 y de 2016 a 2022, respectivamente, ejemplo de continuidad de un grupo político todavía vigente. Asimismo, se han sucedido hermanos en el poder: Humberto y Rubén Moreira, gobernadores de Coahuila entre 2005 y 2017, un caso aún más atípico considerando su dominio consecutivo. Ricardo y David Monreal, el primero entre 1998 y 2004, el segundo electo en 2021. Tal vez el único antecedente de la relación matrimonial en un gobierno estatal se encuentre a la salida de Alfonso Sánchez Anaya como gobernador de Tlaxcala, 1999-2005, a quien intentó sin éxito sustituir su esposa, María del Carmen Ramírez. Con este recuento no busco sino ilustrar cómo las redes familiares son un componente del ámbito subnacional que tuvo en Puebla el primer caso de sucesión marital en el poder.

<sup>207</sup> Quintana, *Maximino Ávila*, 116.

de la experiencia histórica elementos que sirvan para interpretar el pasado reciente. La figura de Maximino ilustra muy bien cómo la conformación de un grupo político centrado en el líder más que en las ideas, el programa de gobierno o la agenda coyuntural, puede cobrar fuerza al domesticar a las fuerzas políticas, individuales o colectivas de la época. En tal sentido concuerdo con esta línea interpretativa: “La carrera política de Maximino es un excelente ejemplo de cómo se adaptaron las prácticas de estilo caciquil y cómo las utilizó un político particularmente conocedor en un medio en el que los poderosos y carismáticos líderes difícilmente podían existir en forma independiente de la influencia del partido oficial”.<sup>208</sup>

Décadas después, RMV comprobó la tesis de la vigencia de las prácticas por encima del partido, pero con una marcada diferencia: la habilidad del gobernador para dominar el juego político en un ambiente de competencia electoral creciente, una vez que el PRI había perdido su hegemonía y el principal partido de oposición, el PAN, se convirtió en una arena propicia para la captura de militantes dóciles a un líder fuerte. Esto también demuestra que el PAN se diluyó como partido en el poder a nivel subnacional y se convirtió en una marca vinculada a la estrategia y logros del gobierno poblano. Incluso la mayoría de edificios públicos se decoraron con el azul de la talavera poblana, convenientemente y a propósito de dotar de identidad a un gobierno que, en los hechos, no emanaba del partido que comparte este color. Lo simbólico se sobreponía así a lo real, probando que RMV no solo era un meticuloso planeador, sino también un comunicador asertivo.

### **El acceso al poder y la conformación del grupo político**

Como experiencia de acceso al poder, la primera alternancia en Puebla supone la conformación de un gran frente para arrebatarle el poder al PRI, y en concreto al proyecto de continuidad del polémico gobernador Mario Marín. Moreno Valle construye desde su posición como senador

---

<sup>208</sup> Quintana, *Maximino Ávila*, 41.

de la República del PAN el proyecto de la gubernatura, lo que incluso lo ausenta reiteradamente de sus funciones legislativas; la prioridad eran las giras por el estado de Puebla.<sup>209</sup> Al igual que Gabino Cué, Moreno Valle aprovecha el periodo de 2006 a 2010 en la vieja Casona de Xicoténcatl<sup>210</sup> para construir su candidatura a gobernador, pero con la plataforma del PAN; si bien los liderazgos tradicionales del panismo poblano lo veían como un cuadro ajeno y hasta cierto punto oportunista para hacerse de la nominación.<sup>211</sup>

En retrospectiva, no era suficiente con el PAN para ganar la elección de 2010, pero sin duda era primordial para él hacerse del control del partido que ya lo había postulado al Senado en 2006, en un acuerdo político suscrito por el entonces candidato presidencial Felipe Calderón y en el que intervino la lideresa del SNTE, Elba Esther Gordillo<sup>212</sup>; hecho que desmonta la percepción del PAN como un partido de reglas firmes para la selección de sus candidatos a puestos de elección popular.<sup>213</sup> Al final, el éxito de la coalición Compromiso por Puebla se refleja en el hecho de que persista cierto respaldo político proveniente de 2006, al menos en cuanto a grupos de interés como el de los maestros afiliados a Nueva Alianza, que se convertirá en el plano local en un aliado legislativo. Además de este partido, la coalición se integra por el PAN, el PRD y Convergencia.<sup>214</sup> Estos partidos coinciden como los impulsores de las coaliciones en los dos casos de estudio, pero es notable que en el caso poblano el panismo tenía mano en la conducción del proyecto por su fortaleza electoral en la entidad, mientras que en Oaxaca esta fortaleza era del PRD.

---

<sup>209</sup> Entrevista a Humberto Aguilar.

<sup>210</sup> Antigua sede el Senado de la República.

<sup>211</sup> La elección de senadores de 2006, en la que desplaza a Ángel Alonso y se le envía a la lista nacional, era el principal ingrediente en la desconfianza hacia una nueva competencia interna. Entrevista a Humberto Aguilar.

<sup>212</sup> Entrevista a Humberto Aguilar.

<sup>213</sup> Si bien debe ponderarse la historia previa del partido en Puebla, que logra abrirse camino antes del triunfo de Fox en la Presidencia, lo que no es menor considerando la tradición de gobernantes autoritarios. En este contexto, el PAN se había planteado como un partido de oposición fuerte, reclamante y activo. Entrevista a Ana Teresa Aranda.

<sup>214</sup> El operador de Convergencia en favor de Moreno Valle era Luis Maldonado, a la postre secretario de educación y secretario general de gobierno de Moreno Valle. Su amistad con Moreno Valle servía para presumir los beneficios de una adhesión sin cortapisas; RMV había actuado como su mecenas. Entrevista a Ana Teresa Aranda.

Moreno Valle gana con más de un millón 111 mil votos, cifra inédita en las elecciones para gobernador de ese estado y supera por más de diez puntos al candidato del PRI y Partido Verde, Javier López Zavala<sup>215</sup>. En la composición municipal las coaliciones prácticamente se dividen el tablero político estatal: la que respalda a Moreno Valle obtiene 105 municipios por 104 de sus rivales<sup>216</sup>; un escenario que suponía para el gobernador entrante una intensa negociación en el plano local. Por supuesto que la adhesión partidista no se traducía por sí sola en lealtad al proyecto del gobernador entrante. En el caso del principal municipio del estado, la ciudad de Puebla, la rivalidad con el alcalde electo, Eduardo Rivera, era notoria y evidenciaba, muy temprano, la incomodidad del gobernador hacia otras figuras de liderazgo que pudieran competir con él más adelante.<sup>217</sup>

No es difícil advertir que la experiencia previa como funcionario de alto nivel de la administración de Melquiades Morales le permitía al novel gobernador tener un equipo formado en la administración pública. Lo cierto es que en la integración del gabinete del gobernador se refleja una baja influencia partidista y por encima de ello destaca la cercanía incluso familiar. El primer secretario de gobierno cumple con la experiencia administrativa y con la cercanía, casado con Gabriela Moreno Valle, es cuñado del gobernador. Fernando Manzanilla Prieto, economista formado en Harvard, fue subsecretario de egresos en la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social entre 2000 y 2003, cuando estaba a cargo de Moreno Valle. Por afiliación partidista destaca Luis Maldonado Venegas, ex dirigente de Convergencia con redes políticas a nivel nacional, pero sobre todo un aliado personal del gobernador desde varios años antes.<sup>218</sup> Él funge como primer secretario de educación y segundo secretario de gobierno de 2013 a 2016.

---

<sup>215</sup> Instituto Electoral del Estado de Puebla. Consultado en:

[https://www.ieepuebla.org.mx/categorias.php?Categoria=Resultados\\_Elec](https://www.ieepuebla.org.mx/categorias.php?Categoria=Resultados_Elec)

<sup>216</sup> Instituto Electoral del Estado de Puebla. Consultado en:

[https://www.ieepuebla.org.mx/categorias.php?Categoria=Resultados\\_Elec](https://www.ieepuebla.org.mx/categorias.php?Categoria=Resultados_Elec)

<sup>217</sup> Entrevista a Humberto Aguilar.

<sup>218</sup> En la estrategia de cooptación de liderazgos panistas, Maldonado acompaña al candidato y después gobernador para referir su experiencia personal de apoyo económico por parte del mandatario. Entrevista a Ana Teresa Aranda.

En vista de que el último secretario de gobierno del periodo fue Diódoro Carrasco, ex gobernador de Oaxaca y ex secretario de Gobernación, es probable que la decisión de nombrar a quien lo respaldara al frente del control de la política interna poblana tuviera en cada momento un cálculo político orientado al futuro electoral.<sup>219</sup> Así, una figura del calibre de Carrasco, sin recibir trato de subalterno sino de par, contribuye con su amplia experiencia en el cierre político y administrativo del mandato morenovallista. El objetivo era afianzar el control político de la entidad de cara a la renovación de 2016, la aduana más importante después de las elecciones intermedias locales de 2013, dos años antes de la sucesión presidencial de 2018. Moreno Valle no improvisó a sus colaboradores, sino que designó estratégicamente perfiles en el área encargada de mantener la gobernabilidad y la interlocución con el Congreso Local, los ayuntamientos y los cacicazgos locales. Manzanilla, Maldonado y Carrasco fueron no solo secretarios, sino aliados clave, con visión electoral, en tres momentos distintos de la administración.

**Tabla 5. Secretarios Generales de Gobierno de Puebla (2011-2017)**

<b>Titular de la Secretaría de Gobierno</b>	<b>Principales antecedentes</b>	<b>Periodo al frente de la Secretaría</b>
Fernando Manzanilla Prieto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director de Proyectos Bancarios en la CNBV (1996-2000).</li> <li>• Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Finanzas de Puebla (2000-2003).</li> </ul>	2011-2013
Luis Maldonado Venegas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente Nacional de Convergencia por la Democracia (2008-2010).</li> <li>• Vicecoordinador del grupo parlamentario de Convergencia en la Cámara de Diputados, 2003-2006.</li> </ul>	2013-2016
Diódoro Carrasco Altamirano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernador de Oaxaca (1992-1998).</li> <li>• Secretario de Gobernación (1999-2000).</li> <li>• Diputado federal del PAN (2006-2009).</li> </ul>	2016-2017

<sup>219</sup> De hecho, el ex gobernador oaxaqueño afirma que su papel es sobre todo el de un pitcher cerrador en alusión al beisbol, un secretario que descarga de presiones internas al gobernador para que éste pueda tejer las redes nacionales en busca de la nominación presidencial panista. Entrevista a Diódoro Carrasco.

Fuente: Elaboración propia. Se consultó el sistema de información legislativa de la Cámara de Diputados.

Esto marca un contraste con el caso oaxaqueño, pues mientras en éste el gobernador estuvo mucho más acotado en su margen de decisión respecto a designar al responsable de la política interna de la entidad, en buena parte debido a la polarización política al interior de su gabinete, en Puebla la cohesión en torno al proyecto del gobernador marcó los tiempos y las circunstancias. Todo ello aunado al factor de una menor conflictividad social respecto al caso oaxaqueño.<sup>220</sup> La propensión de usar la maquinaria del gobierno para operar elecciones parece tener más cabida en Puebla que en Oaxaca.

El panismo local participa poco en la administración de RMV. Entre los militantes del PAN que incorporó a su gabinete están: Pablo Rodríguez Regordosa<sup>221</sup> y Jorge Aguilar Chedraui, este último un colaborador suyo en los tiempos del gobierno de Morales; otro priista converso a las filas del panismo fortalecido con la llegada del gobernador aliancista. A su salida del gabinete, Aguilar Chedraui va al Congreso Local como diputado y coordinador de la bancada del PAN en la segunda mitad del sexenio, un momento en que el gobernador apostó por tomar el control del Poder Legislativo rumbo a su salida y proyección nacional.<sup>222</sup> El morenovallismo se hacía de la bancada del PAN porque tenía el control del partido en el estado.<sup>223</sup> En esta decisión muestra que le interesa la lealtad más que la presencia de nuevas figuras políticas que pudieran competir con él.<sup>224</sup>

---

<sup>220</sup> La explicación detrás de esta menor conflictividad puede provenir de la tradición de gobiernos fuertes e incluso autoritarios. No hay un 2006 en Puebla, pero tampoco es suficiente el repudio a Marín para minar el respeto e incluso temor a las instituciones del gobierno estatal. Esta disciplina es característica de Puebla y permea a los principales grupos sociales que entran en conflicto con el estado: la 28 de octubre que agrupa comerciantes informales, los mercados, los grupos caciquiles o de gobernantes fuertes en la Mixteca, la Sierra y el Valle Central de Puebla; capítulo aparte, pero por igual importante para garantizar la gobernabilidad es el combate a la delincuencia organizada. Entrevista a Diódoro Carrasco.

<sup>221</sup> Si bien la militancia de Rodríguez Regordosa podría vincularse al grupo conocido como El Yunque, además de que su hermano fue funcionario de primer nivel del gobierno de Felipe Calderón. Hijo de un reconocido empresario poblano, Heberto Rodríguez, vinculado con la extrema derecha poblana en los tiempos del Frente Universitario Anticomunista al interior de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Fue diputado federal en 2009. Miguel Ángel Granados Chapa, "Plaza pública", *Reforma*, 12 de enero de 2011.

<sup>222</sup> Entrevista a Humberto Aguilar.

<sup>223</sup> Tabla 3.

<sup>224</sup> Entrevista a Fernando Manzanilla.

La integración del grupo político revela la búsqueda de ensanchar las redes de poder por parte de una nueva élite que desplaza al priismo tradicional del estado, pero recupera perfiles de un gobierno priista específico: el de Melquiades Morales, debido a la proximidad con Moreno Valle. No hay indicios de una repartición de cargos públicos que haya beneficiado al PRD, como sí sucedió en Oaxaca ampliamente. La diferencia está dada por el peso electoral de cada partido. En Puebla, el PAN había sido una oposición fuerte y por tanto el instrumento legítimo para ejercer el poder en la primera alternancia en el estado.<sup>225</sup> No solo como voz crítica frente al poder de los gobernadores sino como oposición en los gobiernos municipales; en el periodo que va de 1998 a 2007 casi una quinta parte de los municipios del estado fueron gobernados por el PAN en contraste con el 9.6% de municipios gobernados por el mismo partido en el caso oaxaqueño durante el mismo periodo de tiempo.<sup>226</sup> Por supuesto no puede obviarse la composición *sui generis* del caso oaxaqueño y su mayor número de municipios regidos por sistemas normativos internos, en donde los partidos políticos no tienen —al menos formalmente— injerencia en la integración de los gobiernos municipales.

Entre los perfiles integrados desde un inicio al proyecto morenovallista está José Antonio Gali Fayad, con una trayectoria sobre todo en el sector privado como empresario en el ramo textil. Gali funge al inicio de la administración como secretario de infraestructura y en la elección intermedia de 2013 compite con éxito por la alcaldía poblana.<sup>227</sup> Desde esta posición, la de gobernar el municipio más importante del estado, se proyecta como sucesor de Moreno Valle, si bien la explicación no era el buen gobierno municipal sino la adhesión al gobernador; a su antecesor, Eduardo Rivera, lo persigue política y judicialmente.<sup>228</sup> No disputa el liderazgo

---

<sup>225</sup> Los resultados electorales lo confirman: 10 distritos de mayoría ganados en cada elección legislativa: 2010 y 2013, además de la capital poblana. Puebla se convierte así en un estado prácticamente bipartidista.

<sup>226</sup> Giraudy, *Democrats*, 2.

<sup>227</sup> De mejor trato que el gobernador, Gali asume compromisos con la militancia panista tradicional y busca sumar a los agraviados en la elección de 2010. Sin embargo, incumple los acuerdos en la composición de su Cabildo, lo que crea una distancia definitiva con los principales liderazgos. Entrevista a Ana Teresa Aranda.

<sup>228</sup> Entrevista a Ana Teresa Aranda.

del gobernador, sino que se complementa con él, de modo que su postulación al gobierno del estado en 2016 es parte de un acuerdo político para dar continuidad al proyecto morenovallista, en una amplia alianza electoral en la que ya no participa el PRD pero se suman partidos locales.<sup>229</sup> Entre estos partidos destaca como bisagra Nueva Alianza, asociado a los maestros del SNTE; tanto en 2010 como en 2013, este partido logra conformar una bancada en el Congreso poblano.

La elección de 2016 es importante porque en ella se materializa la reforma constitucional para acortar el término del mandato sucesivo y con ello crear una “minigubernatura” de dos años: 2017-2018. El argumento principal era empatar los tiempos de una nueva elección estatal con los de la elección federal de 2018. Por cierto, el mismo acuerdo no pasa en el Congreso de Oaxaca dominado por la bancada priista en la segunda mitad del gobierno de Cué. Hay dos versiones respecto a la intención de extender el mandato y crear un “maximato” local de ocho años sucesivos en el gobierno de alternancia poblano. La primera refiere que Gali encabezó un gobierno estatal propio y al margen de la influencia de su antecesor.<sup>230</sup> La segunda indica que al principio la relación era de plena supeditación, pero al final la relación entre el ex gobernador y el gobernador se fractura debido al protagonismo de Martha Erika Alonso, quien recorre el estado como secretaria general del PAN poblano desde un año antes de la elección de 2018.<sup>231</sup> No es difícil imaginar las dificultades de gobernar un estado bajo la influencia de una familia que controlaba al partido en el gobierno. El gobernador constitucional se veía muy restringido en su margen de decisión.<sup>232</sup>

En el caso de Puebla, el panismo era la vía para la consolidación natural de un proyecto de gobierno que, a diferencia del oaxaqueño, no se construyó sobre la narrativa de la transición a la democracia, sino sobre el discurso de la gestión eficaz y una evaluación de resultados que

---

<sup>229</sup> Entrevista a Dióforo Carrasco.

<sup>230</sup> Entrevista a Dióforo Carrasco.

<sup>231</sup> Entrevista a Ana Teresa Aranda.

<sup>232</sup> Entrevista a Fernando Manzanilla.

se aproximaba a un modelo de negocios. Independientemente del gran peso que por sí solas tienen estas áreas como materia de estudio de política pública, en este trabajo me interesa cómo tal formulación fue determinante también en la integración y proyección del grupo político que toma el poder. Es decir, que la política poblana dejó de ser manejada por los perfiles tradicionales que el PRI formó por años y décadas —como ejemplo el de Mario Marín que hizo una larga trayectoria en la Secretaría de Gobierno antes de convertirse en alcalde de la capital poblana y después en gobernador—, y se volvió un asunto de técnicos o empresarios de una nueva casta. En buena medida financieros que entendieron el manejo de la gobernabilidad como prerequisite para ejecutar un plan de gobierno basado en el fomento a la inversión pública en gran escala. El grupo morenovallista existió y era muy cerrado. Salvo Martha Erika Alonso, no hay registro de la participación de más mujeres.<sup>233</sup>

Desde la óptica del morenovallismo, para mantener el control político del estado no bastaba con tener un secretario general de gobierno y un gabinete eficientes, sino sobre todo tener injerencia sobre las instituciones del estado y hasta cierto punto trastocar la división de poderes. Una versión sugiere que a partir de 2013 se da la captura del Poder Legislativo por parte del grupo morenovallista, pues hasta 2010 el PAN del estado define candidatos en los distritos de mayoría relativa y en las diputaciones plurinominales bajo las reglas de su convención.<sup>234</sup> Sin embargo, un diagnóstico menos optimista sugiere que la captura fue cuestión de los primeros meses de gobierno:

El gobierno morenovallista se hizo inmediatamente dueño de la vida pública. Aprovechando el bono democrático se hizo con el control de los principales instrumentos institucionales que le permitieron un extraordinario margen de maniobra para impulsar sus proyectos personalísimos. En menos de seis meses, el morenovallismo ya controlaba la Cámara de Diputados y el Poder Judicial, había domesticado a los partidos de oposición, buena parte de la prensa y los medios de comunicación electrónicos estaban sujetos, los órganos autónomos del estado como la

---

<sup>233</sup> Estos eran los perfiles que integraban el primer círculo del morenovallismo: Roberto Moya, quien fue secretario de finanzas y jefe de la gubernatura; Luis Banck Serrato, secretario de desarrollo social y después alcalde de Puebla capital; Eukid Castañón, secretario de la contraloría, diputado federal y operador de la red de espionaje atribuida al gobernador, hoy preso en un penal federal; Antonio Galí, quien al parecer se distanció de RMV en los años de su mandato. Para esta tesis se buscó una entrevista con alguno de ellos, excepto Castañón. No hubo respuesta positiva.

<sup>234</sup> Entrevista a Humberto Aguilar.

Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Órgano de Transparencia, el árbitro electoral, pasaron a formar parte del ornamento institucional.<sup>235</sup>

Es imposible entender que el gobernador por sí mismo hubiera impulsado la cooptación o intimidación de sus adversarios sin la colaboración de un grupo en el poder que compartía el objetivo de ascender en el plano nacional. Esto nos lleva a la segunda dimensión sobre el apego a la transición democrática por parte del primer gobierno de alternancia poblano. Es interesante que, a diferencia del oaxaqueño, el gobierno poblano no haya impulsado esta narrativa detrás de sus planteamientos iniciales ni a lo largo de su mandato. La hipótesis es que no le interesó marcar una distancia deliberada con el priismo sino reformular las prácticas autoritarias a través del PAN. El fenómeno es novedoso porque incluso en los gobiernos de coalición se presume cierto apego a los valores o principios de alguna opción política. En este caso bastaba con que se hablara del gobernador como el artífice de la transformación de Puebla.

Moreno Valle se asume panista, pero gobierna sin cuadros que permitan hablar de un gobierno panista, y traza una ruta en la que nadie podría crecer en la política local sin su visto bueno: “A él le cuesta mucho dejar crecer a figuras que tenían un peso político específico, sí se conforma un grupo pero era más tecnocrático de colaboradores, con algunos operadores políticos, pero él fue cuidando que nadie tomara una dimensión mayor, entre otras cosas porque desde el principio estaba pensando en su propia sucesión”.<sup>236</sup> Es a partir de este hecho que se entrecruzan, en el plano local, los caminos del autoritarismo y la transición democrática; sin que para ello sean significativas las decisiones de actores nacionales como el presidente de la República o el presidente nacional del PAN, en ese tiempo Gustavo Madero.<sup>237</sup> Puebla se convierte así en una sofisticación de un enclave autoritario, revestido del halo de la alternancia democrática, pero con un gobierno cuya convicción era impedir más alternancias en el futuro

---

<sup>235</sup> Juan Luis Hernández Avendaño, “El Morenovallismo: Gobernar como el PRI desde la alianza PAN/PRD”, *Rafael Moreno Valle Rosas. La persistencia del autoritarismo subnacional*, cuaderno de investigación (Puebla: Universidad Iberoamericana, 2017), 16.

<sup>236</sup> Entrevista a Fernando Manzanilla.

<sup>237</sup> Hay una relación tensa con el CEN del PAN y Madero termina aceptando las reglas de Moreno Valle. Entrevista a Ana Teresa Aranda.

inmediato. El objetivo: asegurar la continuidad del grupo político en el poder, cuya cohesión había sido indispensable para capturar la estructura partidaria a partir de la estructura gubernamental.

### **La consistencia del proyecto de gobierno con la transición democrática**

Por encima del objetivo de la transición democrática, el gobierno morenovallista se propuso un objetivo que la realidad política materializaría a partir de la debilidad estructural de los partidos políticos en el plano local aunada a la captura que logró el gobernador de sus liderazgos: “debemos reconocer que un plan sexenal es insuficiente, por ello le propongo a la sociedad poblana que iniciemos un ejercicio para crear y consolidar los instrumentos que nos permitan contar con un Plan de Gran Visión para Puebla, que marque el rumbo de la transformación y el progreso para las próximas décadas”.<sup>238</sup> El sexenio como periodo insuficiente es parte de la mística del proyecto morenovallista desde sus inicios. Los ejes del gobierno planteados son cuatro: 1. Más empleos y mayor inversión; 2. Igualdad de oportunidades para todos; 3. Gobierno honesto y al servicio de la gente, y 4. Política interior, justicia y seguridad. La prioridad era fortalecer la dinámica económica del estado, lo demás era importante, pero en el plano político secundario.

La visión de largo plazo es reforzada como parte del nuevo discurso oficial: “no se puede pensar que los proyectos de Estado empiezan y acaban en un sexenio”<sup>239</sup>; aunque los rieles del proyecto partían de una formulación ideológica muy consistente con la visión neoliberal: “un proyecto de largo aliento debe tener un sustento técnico que nos comprometa a todos moralmente [...] debe poner la técnica al servicio de la política y la política al servicio del progreso”.<sup>240</sup> La estrategia recaía en manos de una nueva clase política que canalizaría la fuerza

---

<sup>238</sup> Plan Estatal de Desarrollo de Puebla entre 2011-2017, 2-3.

<sup>239</sup> Plan Estatal, 13.

<sup>240</sup> Plan Estatal, 13.

de la administración pública al desarrollo económico, dejando el control político en manos de dos figuras clave: el gobernador y el secretario de gobierno.

No se presenta una variedad de intereses que convergen en un gabinete altamente politizado, como en el caso oaxaqueño, sino una alta cohesión que acompaña el proyecto del gobernador, a quien sobre todo le interesa el impulso de grandes proyectos de inversión pública y privada.

El discurso oficial revela, desde el principio, que la unidad es clave para llevar a cabo las acciones previstas; sin disputas internas de la alianza que llega al poder se podrá lograr un gobierno eficiente, que no solo resuelva problemas que otras administraciones postergaron sino que logre logros inéditos. Por decirlo de otro modo, hay una marcada convicción sobre lo que un plan con objetivos y metas puede realizar más allá de las inercias políticas locales, que se consideran accesorias como fuerzas necesarias para impulsar del cambio político. La intención no declarada es concentrar el mando en el ejecutivo y hacer de él el motor de dicho cambio.

En parte la explicación de que el plan de gobierno respondiera más a la agenda del gobernador en turno y no fuera fruto del consenso de la amplia coalición que lo llevó al poder se relaciona con lo dicho líneas arriba: la debilidad de los partidos, o en opinión de una instancia internacional que observa el proceso en cuestión: su vaciamiento.<sup>241</sup> Empieza a suscitarse un fenómeno en el Legislativo local: la bifurcación de intereses a favor o en contra del gobierno de RMV. De hecho, podría decirse que la política no se hace mediante acuerdos con partidos: “En Puebla no funcionó el tema de cuotas o vinculación con otros grupos que no fueran afines a Moreno Valle, llega una coalición de partidos pero él no les otorga cuotas, sino que después

---

<sup>241</sup> “El triunfo en las urnas del ex priísta Moreno Valle con la alianza PAN/PRD/Convergencia/Panal puso de relieve que las asociaciones de los partidos para enfrentar procesos electorales están puestas esencialmente para ganar posiciones más que para representar y defender un proyecto de gobierno. En este sentido, las alianzas partidistas dieron el primer paso hacia el vaciamiento de la esencia, los programas y la propia historia de los partidos coaligados. Los aliancistas daban un mensaje muy claro a los electores: los partidos se conformaban ahora como plataformas efímeras para ganar, no para gobernar”. Fundación Konrad Adenauer, Índice de Desarrollo Democrático-2011, 192.

empieza a afiliarse a algunos de estos personajes a partidos”.<sup>242</sup> El gobernador poblano decidía quién podía ser operador político, a diferencia del gobernador oaxaqueño aparentemente dominado precisamente por sus operadores políticos. En el Congreso Local, 22 de 41 diputados son fieles a la causa en la primera mitad del sexenio.<sup>243</sup>

**Tabla 6. Composición del Congreso del Estado de Puebla 2011-2014 (LVIII Legislatura)**

<i>Partido</i>	<i>Diputados</i>	<i>Distritos de mayoría ganados</i>	<i>Diputados afines al PGA</i>
PRI	14	11	--
PAN	13	10	13
PRD	2	1	2
Nueva Alianza	6	3	6
Partido Verde	3	1	--
Convergencia	1	--	1
PT	1	--	--
Sin partido	1	--	--
Total	41	26	22

Nota: Investigación propia. En la primera mitad del gobierno morenovallista, el gobernador tiene una mayoría simple en el Congreso, pero suficiente para negociar en ventaja el presupuesto y solicitar la aprobación de deuda pública mediante acuerdos con el grupo parlamentario del PRI.

El plan delineado por Moreno Valle y su equipo, además de no ser consultado con los liderazgos de los partidos postulantes, tampoco se puede considerar resultado de un amplio consenso con las bases ciudadanas que, en un estado con mayor urbanización que Oaxaca, podrían haber sido mayormente alentadas a la definición de sus objetivos. Esto no da lugar a dudas sobre el fortalecimiento de una élite en detrimento de sectores de la sociedad, desperdiciando con ello una oportunidad histórica para ciudadanizar el ejercicio de gobierno: “no se da el tema que algunos tenían en mente de que fuera un reparto entre los partidos o un vehículo ciudadano para incorporar ciudadanos prestigiados de la sociedad poblana”.<sup>244</sup> Sin embargo, sigue rigiendo una democracia de partidos más que de ciudadanos.

<sup>242</sup> Entrevista a Fernando Manzanilla.

<sup>243</sup> Tabla 6.

<sup>244</sup> Entrevista a Fernando Manzanilla.

El ejercicio de gobierno se sostiene por el diseño e implementación de políticas de arriba hacia abajo, en el que la posición del gobernador se impone a los intereses de los partidos políticos para ya no hablar de la sociedad civil. Si en el caso oaxaqueño el gobernador prefirió ser demócrata a costa de perder control sobre su equipo de trabajo, en el poblano es precisamente el gobernador quien impone un programa a dicho equipo y así lo determina sin considerar la fuerza política, o la posición en el espectro ideológico que defendieran los partidos que lo llevaron al poder. En otras palabras, como experimento, esta alternancia tiene en su éxito, además de la derrota del PRI, la conformación de un nuevo régimen de corte personalista; atenuado su autoritarismo por las circunstancias de su llegada, pero que innegablemente ve en el gobernador el vértice de las decisiones públicas.<sup>245</sup>

Lejos de concebirse como parte de un proceso de reivindicación histórica como en el caso oaxaqueño, el gobierno morenovallista actuó con una lógica próxima a la del sector privado, en la que el proyecto ideológico, si bien no era accesorio, se condensaba en la figura de un gobernador fuerte. Una suerte de maximinatio contemporáneo, con gran habilidad en la cooptación e intimidación de adversarios, entre ellos la líder del PRD Roxana Luna, que rompe la alianza con el PAN en 2016 y el ex rector de la BUAP, Enrique Doger, candidato priista a gobernador en 2018. Esta estrategia no está exenta de un férreo control de los medios de comunicación y del uso de nuevas tecnologías, como el establecimiento de una red de espionaje que fue una de las prioridades de la administración según distintas investigaciones periodísticas.

Desde que arribó al gobierno de Puebla y comenzó a construir su proyecto presidencial [...] Moreno Valle creó un sistema de espionaje contra adversarios políticos y sociales [...] que compró a la empresa italiana Hacking Team, equipo que infecta con un virus teléfonos y computadoras para extraerles la información que alojan. Al frente del entramado para el espionaje colocó al actual diputado federal panista Eukid Castañón Herrera.<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> Las reformas o presupuestos en el Congreso Local llegan a aprobarse por unanimidad. Entrevista a Fernando Manzanilla.

<sup>246</sup> Álvaro Delgado y Gabriela Hernández, “Plan presidencialista basado en el acecho”, *Proceso*, 2 de julio de 2017.

En este proceso es importante reinterpretar una tendencia observada en general en los procesos de transición a la democracia: la posibilidad de que arribe al poder una opción política autoritaria cuando se han abierto los canales para la competencia democrática. La paradoja ocurre no solo a escala nacional, y posiblemente la realidad subnacional ofrezca lecciones interesantes como en el caso del morenovallismo, ante la eventual captura de un partido político; que deja de lado su agenda política al tiempo que sucumbe ante el personalismo de un líder que trastoca las normas internas y pone en riesgo la competencia partidaria. Teóricamente, buscar impedir la alternancia futura es una amenaza *per se* y un retroceso autoritario.<sup>247</sup>

Si bien en este caso, la paradoja del proceso de democratización no es el retorno de un partido autoritario, sino la conformación de un grupo que controla a un partido sin vocación autoritaria, pero lo adapta a sus prácticas para sobreponerse sobre críticos y detractores. La ciudadanía le entrega, sin saberlo, un poder indeseable a quienes se presentan como una opción de cambio, pero llegan a sofisticar las prácticas del pasado autoritario reciente. No hay en tal sentido una diferencia fundamental entre la tradición de gobernadores fuertes emanados del PRI y el primer gobernador fuerte emanado del PAN, incluso algunos registros apuntan a un despotismo mayor.<sup>248</sup> Los problemas entre poderes no eran ajenos al ejercicio del gobernador, “por ejemplo en el caso de Marín y sus disputas con el Poder Judicial, pero con RVM el régimen se endurece mucho más; mientras el PRI había buscado preservar equilibrios y negociado en el plano local, el morenovallismo va por el control de todo.”<sup>249</sup> En este contexto, vale decir que el

---

<sup>247</sup> En términos generales concuerdo con esta línea de pensamiento: “La democracia [...] entraña una peculiar paradoja pues la alternancia que centralmente la caracteriza puede dar lugar a que los ciudadanos decidan concederle el poder a partidos autoritarios [...] lo determinante para que una vuelta al pasado no se produzca no depende tanto del partido en sí mismo sino de los cambios institucionales, tanto en los términos de competencia partidaria y participación ciudadana, como en el funcionamiento de las instituciones básicas del sistema político, determinadas por el pluralismo, que fundamentan la democracia y aseguran la posibilidad, en cualquier elección, de la alternancia”. Rogelio Hernández Rodríguez y Wil Pansters, “La democracia en México y el retorno del PRI”, *Foro Internacional* 210, (octubre-diciembre 2012): 755-756.

<sup>248</sup> “Del despotismo de Moreno Valle también ha sido víctima el Partido Acción Nacional, en el que milita desde 2009. Ha encarcelado, amenazado y hostigado a sus críticos, hasta lograr el control completo en Puebla y con gran influencia en el nacional, en contubernio con Gustavo Madero”. Alvaro Delgado y Gabriela Hernández, “El gobernador de la represión y la mentira”, *Proceso*, 27 de julio de 2014, 25.

<sup>249</sup> Entrevista a Fernando Manzanilla.

PRI nunca se vuelve marginal en el plano local, como lo muestra la legislatura correspondiente a la segunda mitad del gobierno de RMV en la que mantiene 16 diputados, mismo número de diputados que el PAN. El gobernador no lo captura, pero sabe negociar con él.

**Tabla 7. Composición del Congreso del Estado de Puebla 2014-2017 (LIX Legislatura)**

<i>Partido</i>	<i>Diputados</i>	<i>Distritos de mayoría ganados</i>	<i>Diputados afines al PGA</i>
PRI	16	11	--
PAN	16	10	16
PRD	1	1	--
Nueva Alianza	3	3	3
Partido Verde	3	1	3*
Convergencia	1	1	--
PT	1	1	--
Total	41	26	22

Nota: Investigación propia. En la segunda mitad del gobierno morenovallista, se mantiene un respaldo importante en el Congreso del Estado, tanto por el PAN como por dos partidos minoritarios: Nueva Alianza y Partido Verde, si bien este último actúa más como bisagra. En 2018 no respaldará al PRI en la elección a gobernador lo que se interpreta como un respaldo tácito a RMV.

En el arribo del morenovallismo, la Fundación Adenauer señalaba como una de las recomendaciones para avanzar hacia el desarrollo democrático: “Encaminar canales de diálogo y de contención a grupos sociales que puedan sentirse excluidos y lograr una mayor satisfacción de sus demandas”.<sup>250</sup> Entre otras cosas esto se debía a la experiencia previa de movilización en Puebla que, si bien no es comparable con la de Oaxaca, sí tiene puntos de contacto en luchas de resistencia hacia el poder. Por ejemplo: “el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua Puebla-Tlaxcala (FPDTA), organización que congregaba a campesinos y pobladores de los municipios aledaños a la zona metropolitana de Puebla, durante 2010 protestó reiteradamente contra la construcción de un libramiento de cuota para la capital, que iba a atravesar por la zona de cultivo en los municipios de Atlixco, San Martín Texmelucan y Huejotzingo”.<sup>251</sup> Es uno de

<sup>250</sup> Adenauer, IDD-2011, 192.

<sup>251</sup> Adenauer, IDD-2011, 192.

varios ejemplos que se suscitaron en contra de los proyectos estratégicos del gobernador. Se puede interpretar como el costo de no consultar con las bases sociales el desarrollo, sino imponer el plan de gobierno del vértice a la base.

La protesta mencionada sucedía en los meses previos al arribo de RMV como gobernador; por un lado la inercia sedimentada y por otro lado el endurecimiento del trato hacia la demanda social. No puede obviarse la tensa relación con los movimientos sociales como parte del saldo de un gobierno que hizo de la culminación de proyectos de infraestructura una marca. La pregunta es cómo logró contener la demanda social que ya existía por causas sobre todo de orden municipal y que no vio en su arribo una reivindicación sino un cambio de partidos en el poder. En otras palabras: cómo dicha protesta no fue determinante para impedir llevar a cabo el programa de gobierno que el morenovallismo se había propuesto. A menudo se encuentra una combinación de tácticas en la respuesta: cooptación y represión.<sup>252</sup>

**Tabla 8. Puebla en el IDD-MX 2010-2017**

<b>Año</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Lugar</b>
2010	3.5	29
2011	4.5	28
2012	4.9	21
2013	2.8	29
2014	1.8	31
2015	2.9	31
2017	1.5	26

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la Fundación Adenauer; pueden consultarse en: <https://idd-mex.org/perfiles-de-estados-2020/>

En 2017, último año de Moreno Valle como gobernador —la toma de posesión del nuevo gobernador ocurría el 1 de febrero, siendo su año de cierre en términos reales 2016—, Puebla presenta un balance negativo en las dimensiones que mide el IDD-MX, excepto en la definida como Democracia económica. Entre otros indicadores, Puebla presenta pobres resultados en

<sup>252</sup> Entrevista a Humberto Aguilar.

cuanto al respeto de derechos políticos, y el peor resultado a nivel nacional en cuanto a igualdad de género en el gobierno. Hay que subrayar este hecho, el núcleo duro del morenovallismo estaba conformado por hombres de la confianza del mandatario. El reporte de 2017 consigna las denuncias, tanto de la candidata del PRI a la gubernatura, Blanca Alcalá, como de la candidata independiente Ana Teresa Aranda, que acusan directamente la intromisión del gobernador en el proceso electoral para favorecer a Antonio Gali.<sup>253</sup>

En la dimensión de Democracia de las instituciones, el reporte de 2017 evidencia que desde la salida del gobernador Marín, acusado de represor, a la salida de Moreno Valle, la puntuación empeoró. Entre otros factores hay dos que se convierten en parte de la discusión pública en torno a las formas del morenovallismo: la persecución de opositores mediante el espionaje y la aplicación selectiva de la ley. Una imagen puede resultar ilustrativa de lo anterior:

La tradicional marcha del Día del Trabajo se convirtió en una manifestación de inconformidad contra el gobierno de Moreno Valle con la asistencia de 11 mil personas aproximadamente. Entre las demandas más destacadas se encontraba la liberación de los presos políticos que se calculan en 259, así como la reinstalación o jubilación de los 14 mil empleados públicos rescindidos por la administración del panista.<sup>254</sup>

Durante la segunda mitad del gobierno morenovallista, específicamente en los años 2014-2015, Puebla ocupa el penúltimo lugar nacional en el índice de desarrollo democrático a nivel subnacional. La segunda parte del sexenio estuvo caracterizada por la pretensión del jefe del Ejecutivo de controlar el Poder Legislativo local y los órganos autónomos del estado.<sup>255</sup> La proyección nacional se fortalece luego de las elecciones federales de 2015, cuando hay una nueva alineación de los diputados federales poblanos que responde a la influencia de RMV. A su salida del gobierno, a contracorriente del resto de la bancada panista en San Lázaro, se percibe la influencia del morenovallismo en la decisión de los diputados panistas poblanos de aprobar el presupuesto de egresos propuesto por el gobierno del entonces presidente Peña Nieto; gesto que se interpreta como un pago de favores entre el gobernador saliente poblanos, ahora

---

<sup>253</sup> Fundación Konrad Adenauer, Índice de Desarrollo Democrático, IDD-2017, 240.

<sup>254</sup> Adenauer, IDD-2017 2017, 242.

<sup>255</sup> Entrevista a Humberto Aguilar.

presidente de la Comisión Política del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, y el presidente de México.<sup>256</sup>

La continuidad del gobierno morenovallista tanto en la administración de Antonio Gali como en la decisión de que su esposa Martha Erika Alonso fuera candidata al gobierno estatal en 2018 y sus primeros días de gobierno escapan al objetivo de la investigación. Sin embargo, es importante tener en cuenta este alcance de largo plazo para evaluar el sexenio del jefe del grupo político. Es notable la capacidad del gobernador de ir construyendo las alianzas que le permitieran consolidar un periodo transexenal al frente del poder estatal; un periodo de 14 años sin interrupción de haberse logrado. Por sí mismo esto constituye un retroceso democrático, pero lo interesante no es tanto la ambición velada como los efectos prácticos, pues el proceso implicó la captura de estructuras sin las cuales no hubiera podido mantener el control político del estado.

Como estrategias puede identificarse el control, más que la ascendencia, del gobernador sobre el panismo local y el manejo de estructuras paralelas como Nueva Alianza y el recién creado Partido Compromiso por Puebla; también está el ejercicio de un poder fuerte, que se percibe entre los opositores a medida que avanza el calendario electoral. No son aisladas las denuncias de un ejercicio del poder personalista. Además de las calificaciones obtenidas por Puebla en cuanto a su nivel de democratización, están los testimonios de los actores políticos de oposición acechados y una protesta social contenida hasta el punto crear y llevar a la práctica una ley que legitimaba reprimirla, la llamada Ley Bala, que enciende los ánimos una vez que prueba su daño y no solo su peligro. El ejecutivo la tuvo que vetar luego de lo sucedido en San Bernardino Chalchihuapan.

---

<sup>256</sup> Germán Martínez Cazares, “El candidato panista de Peña”, *Reforma*, 2 de agosto de 2017. Los términos que ocupa el autor, por otra parte, no ocultan su molestia hacia un potencial candidato que no responde a los valores del panismo: “Pocos panistas representan tan claramente la podredumbre del sistema clientelar y paternalista que el PRI fundó y reprodujo con maestría, donde se obtienen cargos públicos con dinero y artificios, para cebar nuevos rebaños de electores y ordeñarlos en “elecciones abiertas”.

En una protesta de habitantes que reclamaban por el cierre de oficinas del Registro Civil en las juntas auxiliares, una propuesta del gobierno estatal, cerraron la autopista Puebla-Atlixco; ante el bloqueo se puso en marcha la estrategia de uso de la fuerza respaldada en la ley morenovallista. Los resultados fueron funestos: perdió la vida un menor de 13 años, José Luis Alberto Tehuatlie, y varios pobladores resultaron heridos con balas de goma. Legitimar la actuación de la policía del estado y acallar las protestas sociales era un mecanismo en dos vías: garantizar la estabilidad política en un estado con una presencia cada vez más fuerte de los grupos de izquierda y proyectar una imagen de fortaleza frente al futuro. En otras palabras: “constituía la enésima medida de un gobernador anecdótico y singular, convencido de que su aspiración para llegar a la presidencia del país sería mejor servida proyectando la imagen de hombre de puño firme y decidido”.<sup>257</sup>

La ley resulta un fracaso, pero por encima de ello evidencia la mano dura del gobernador y, en consecuencia, genera incomodidad en distintos sectores de la sociedad poblana y en la opinión pública nacional. A la persecución política, se sumaba la amenaza potencial de perder la vida en medio de una protesta civil pacífica. El panismo asociado al humanismo y la familia; al bien común y a la brega de eternidad, entre otros conceptos capitales de su historia desde su fundación en 1939 por Manuel Gómez Morín, deriva en un ejercicio desmedido del poder. En el panorama poblano del último tercio de la administración de RMV las intenciones estaban al descubierto y no había el menor interés en asociar el proyecto de gobierno a la transición democrática. Desde el círculo gobernante, el legado del ejecutivo debería medirse por indicadores distintos, como la inversión inédita en infraestructura y la atracción de inversión privada; rubros en los que la entidad vive un antes y después durante su mandato. Como proyecto democrático, Puebla vive una vuelta en “u”.

---

<sup>257</sup> Jorge Zepeda Patterson, “Los palestinos de Puebla”, *El País*, 23 de julio de 2014. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2014/07/23/actualidad/1406146890\\_098995.html](https://elpais.com/internacional/2014/07/23/actualidad/1406146890_098995.html)

### **Las condiciones de la nueva relación con la federación**

En el capítulo anterior fue posible identificar que la ausencia de un presidente fuerte después de 2000 e incluso, como varios estudios y testimonios señalan, desde el periodo de Ernesto Zedillo, implicó una nueva esfera de competencia para los gobernadores. Con ello, se incrementaron sus márgenes de actuación y se consolidaron de cara a la segunda década de este siglo. Ahora bien, estos márgenes no dependían solo de la afinidad política entre cualquier gobernador y el presidente en turno. Es importante partir de esta premisa porque, a la vista de la comparación de casos, es imposible afirmar que solo la afinidad política permitía lograr que ciertos proyectos se concretasen en Puebla mas no en Oaxaca; esto es, que el respaldo a un gobernador fuera mayor que a otro por el solo hecho de ser cercano al presidente. Si bien las afinidades importan, no son determinantes del rumbo que tome la relación de los mandatarios con el centro.

En otros términos, no se puede afirmar que el gobernador de Puebla tuvo mayor apoyo de la federación que el gobernador de Oaxaca en el periodo de análisis solo a partir de su identificación política con los presidentes en turno: Calderón y Peña. Es cierto que su trato con los dos fue privilegiado, e incluso llamaba la atención de gobernadores priistas. En más de una ocasión algunos medios de comunicación equiparaban la estrategia de comunicación del gobernador con la que había surtido efecto previamente a la elección presidencial de 2012 desde el Estado de México.<sup>258</sup> Era claro que al menos existía cierta admiración al éxito del proyecto del presidente Peña Nieto y la relación de cercanía resultaba indispensable para conseguir los recursos para emprender proyectos de gran calado.

---

<sup>258</sup> Dos testimonios que llaman la atención por los términos empleados en un momento aún temprano del gobierno morenovallista: el ex gobernador Manuel Barlett acusando a RMV de buscar ser el Peña Nieto de 2018 mediante la contratación millonaria de espacios con las principales televisoras del país: Televisa y TV Azteca; el diputado local por Convergencia José Juan Espinosa: “Moreno Valle está rodeado de funcionarios que actúan de manera perversa, hacen uso de las instituciones para generar terror y hasta envían mensajes al estilo de la mafia siciliana con tal de acallar cualquier voz crítica”. Gabriela Hernández, “Moreno Valle, represor, revanchista, autoritario...”, *Proceso*, 11 de noviembre de 2011.

Más bien, hay que señalar que la afinidad política no es una condición necesariamente partidista y que las agendas estatales dependen en buena medida de promover una relación con el centro basada en las capacidades para poner en marcha y concretar proyectos. En qué medida esta relación depende de otros factores como el clima político y social del estado sigue siendo un área de oportunidad para el análisis, lo cierto es que el alcance nacional de los conflictos locales es determinante, como identificó en su momento Gibson. La particularidad es que, en el caso oaxaqueño, la escalada del conflicto se da sin las condiciones de autoritarismo subnacional previo. Esto es un escenario que la literatura revisada sobre enclaves autoritarios no trata.

El respaldo del gobernador oaxaqueño a los maestros opositores a una decisión federal que afectó la relación hasta el cierre de su gobierno en 2016 es un hecho sin precedente. Es la decisión de respaldar desde el gobierno subnacional a un gremio que suscita el conflicto social.<sup>259</sup> En contraste, el gobernador de Puebla no genera problemas de gran magnitud para el gobierno federal en el mismo periodo, si bien comete errores que, en otro escenario, pudieron superar al gobierno estatal.<sup>260</sup> La mano dura en el estado funciona para centrar la atención pública en los logros económicos y distraerla de los problemas en la relación Estado-sociedad civil.

A diferencia de Oaxaca, Puebla en el periodo del “morenovallismo” no presenta saldos de conflictividad social que se tradujeran en amenazas serias para la federación. La vieja concepción de mantener la gobernabilidad local y con ello ser un buen intermediario con la federación se cumple en la visión del grupo político, lo que desde la segunda dimensión de este análisis resulta problemático pues es evidente la represión dosificada del gobernador no representa un avance democrático. Moreno Valle no enfrenta pues tensiones frente a la

---

<sup>259</sup> Entrevista a Gabino Cué.

<sup>260</sup> Concretamente, en el último año de gobierno un pendiente es el expediente de la violación de derechos humanos en Chalchihuapan, lo que demanda tiempo y concertación federal por parte del secretario de Gobierno. Entrevista a Diódoro Carrasco.

federación y se posiciona como un ejecutivo eficaz, aliado en proyectos estratégicos e incluso cercano al presidente priista con quien construye una relación política desde que éste asume el poder en 2012. Entre los proyectos prioritarios, destaca la proyección de la planta armadora de la automotriz alemana Audi, la primera de una marca de autos de lujo en el país. No queda lugar a dudas de su importancia; un símbolo de la colaboración cercana que le granjea al gobernador respaldo en el plano federal y docilidad del priismo en el plano local:

Comparto con usted, señor Presidente, la convicción de que la manera más eficaz y sostenible de combatir la pobreza, es generando riqueza, creando empleos y distribuyendo de manera equitativa las oportunidades de desarrollo [...] La llegada de la primera armadora de vehículos de lujo a México ha implicado un enorme reto, tanto financiero, como logístico y de proceso constructivo. Sin embargo, cuando los tres órdenes de Gobierno, la iniciativa privada y la sociedad civil, trabajamos en torno a un objetivo común, podemos hacer realidad los sueños y anhelos de muchas generaciones de mexicanos [...] La planta industrial, las obras de infraestructura que tenemos frente a nosotros son una muestra de que sí es posible construir un futuro diferente y mejor. Desde Puebla y México para el mundo, Audi fabricará aquí 150 mil camionetas Q5 cada año, con los altos estándares de calidad que les caracteriza.<sup>261</sup>

La relación con el presidente es vista con recelo por algunos panistas no solo porque Moreno Valle no se comportaba como un panista tradicional, en el sentido de ser opositor, sino porque la práctica confirmaba un hecho: el origen priista del primer gobernador de alternancia de Puebla. Más en búsqueda de la consolidación de un caudillismo regional que en búsqueda del liderazgo interno de un partido con múltiples actores a nivel nacional como el PAN, RMV no logra convencer a una militancia que, a nivel nacional, no era el dócil panismo poblano.

La mayor prueba de ello es el nivel de posicionamiento de Ricardo Anaya rumbo al 2018 y su respaldo por parte de panistas relevantes<sup>262</sup>, un bloque que repliega al morenovallismo a su núcleo duro y no le permite crecer como proyecto nacional. Lo circunscribe, en parte debido a esa identidad priista de origen, que nunca deja de marcar las ambiciones de RMV. En plena campaña presidencial, ni Moreno Valle ni Gali, ex gobernador

---

<sup>261</sup> Presidencia de la República, “Diversas intervenciones, Inauguración Camino Acceso a la Zona Industrial San José Chiapa y Distribuidor Vial número 9 Periférico Ecológico”, 7 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/epn/prensa/diversas-intervenciones-inauguracion-camino-acceso-a-la-zona-industrial-san-jose-chiapa-y-distribuidor-vial-numero-9-periferico-ecologico?tab=>

<sup>262</sup> Por ejemplo, figuras del primer gobierno panista en la Presidencia: Santiago Creel y Xóchitl Gálvez.

y gobernador en funciones, respaldan a Anaya en una de sus visitas a Puebla, cuando es acompañado por siete gobernadores panistas en Cuetzalan.<sup>263</sup> Esto es relevante porque confirma el distanciamiento de un ex mandatario, ya para entonces camaleónico, que había sabido jugar sus cartas con el presidente Peña Nieto.

La democratización a nivel subnacional ha sido parte de la configuración de un nuevo federalismo, por tanto, las relaciones intergubernamentales no pueden ser vistas por igual pues en función del partido que gobierne a nivel nacional ciertos intereses tienen mayor preponderancia. En esta complejidad tampoco puede descartarse que los gobiernos de distinto signo puedan colaborar para realizar agendas comunes. Probablemente sea ésta una de las mayores riquezas de comparar gobiernos subnacionales, pues es posible desmontar la idea tradicional asociada a que partidos rivales no colaboran eficientemente. Esta presunción tiene su origen, de hecho, en el curso de la apertura democrática, pues sin duda fue más difícil cooperar para los gobiernos emanados de la oposición que conquistaban estados que siempre habían sido priistas, sobre todo en la década de los noventa. Sin embargo, la realidad después de 2010 muestra casos *sui generis* más que tendencias generales.

Con la nueva configuración del poder, gracias a las alternancias en el plano subnacional, tal presunción se desvanece debido a que la afinidad entre presidente y gobernadores no es solo partidista. Los cursos de acción derivados de la relación federación-estados obedecen hoy menos a la identidad partidista que a la convergencia de intereses entre líderes políticos que persiguen objetivos comunes: sea la relación con el sector privado, sea la construcción de infraestructura o sea la proyección de símbolos. Peña Nieto, así, se convirtió en un aliado del morenovallismo, al celebrar la eficacia del gobernador poblano y no imputarle nunca posicionamientos autoritarios anacrónicos con la realidad del país. La consistencia entre los

---

<sup>263</sup> Martín Hernández, “En mitin en Puebla, siete gobernadores panistas arropan a Anaya”, *La Jornada*, 28 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/05/28/politica/010n1pol>

planos nacional y local se basaba en la concurrencia del tiempo y las metas. No hubo en el morenovallismo alguna lógica opositora a la visión del gobierno peñanietista.

Más allá de la afinidad, es posible observar la tendencia de décadas como una práctica acaso institucional que ni siquiera la alternancia en los estados pudo desmontar. Como observa Hernández: “Los mandatarios del PAN y el PRD no tuvieron ninguna motivación para reconocer la autoridad central del presidente ni aceptar sus indicaciones”.<sup>264</sup> El autor se refiere al avance pionero de los años noventa. Sin embargo, en el periodo de análisis la debilidad del presidente como figura central se suma al papel que los gobernadores asumieron, sobre todo cuando provenían de procesos de cambio político legitimados por amplias votaciones y luego de arrebatarse al PRI bastiones importantes, como Oaxaca y Puebla. Sin duda hubo un desplazamiento respecto a la supeditación, mantenida incluso entre los primeros gobernadores de oposición, y los acuerdos y negociaciones que se establecieron en el panorama subnacional y que eran parte de una nueva *praxis* política a partir de los gobiernos de coalición analizados. En otras palabras, la relación fue más tensa o más tersa en función, mayormente, de los gobernadores de estos experimentos de transición, que en función de los designios presidenciales.

La nueva relación no tiene como único referente los lazos políticos que puedan existir sino una nueva manera de distribuir los recursos. Un área estudiada sobre todo a partir de los noventa, cuando el proceso de descentralización que antes se mencionó adquiere las bases para determinar la relación futura entre niveles de gobierno. La dependencia de los estados respecto a la federación se ha mantenido, pero a través de fórmulas que establecen el reparto de los recursos a los estados con base en la diferencia entre aportaciones y participaciones. Así: “a partir de la formalización de las aportaciones en 1995, los recursos federales se han convertido en la fuente primordial del gasto de los estados. La estructura porcentual indica que la suma de

---

<sup>264</sup> Hernández, *El centro*, 193.

participaciones y aportaciones alcanza 90% del total y que estas últimas constituyen más de la mitad de los recursos”.<sup>265</sup> La razón es sencilla: Los estados recaudan poco y el principio de reducir las asimetrías de desarrollo regional ha beneficiado más a los estados del sur como Oaxaca, Guerrero y Chiapas, aunque Puebla también puede ubicarse en este espectro debido a la persistencia de las condiciones de pobreza en sus zonas rurales.

No debe perderse de vista que los gobiernos estatales están constreñidos en sus finanzas públicas y dependen mucho más de la federación. Si bien las fórmulas están establecidas, la voluntad de emprender proyectos estratégicos sigue siendo una facultad informal del gobernador en turno; como es decisión del presidente respaldarlos presupuestalmente. A partir de lo anterior, no es difícil ver en el morenovallismo un experimento que conjugó tanto los buenos oficios del gobernador con los dos presidentes que tuvo relación, pero a la par de esta habilidad atribuible a su carácter y proyecto personal, supo conformar un equipo de trabajo hábil para obtener recursos extraordinarios e impulsar los proyectos que le permitieran posicionarse como un gobernador eficaz, un equipo hecho en la administración pública.<sup>266</sup>

Parte de estos proyectos fueron muy cuestionables por representar sumas de dinero público exorbitantes para lograr fines que, por su naturaleza, no dejan de llamar la atención como parte de una estrategia que emplea los recursos públicos en el posicionamiento de una marca; ejemplos de ello son la Estrella de Puebla y el Museo del Barroco<sup>267</sup>, dos atracciones en la zona de mayor desarrollo de la capital poblana, que sirvieron para posicionar el nombre del gobernador en todo el país. La crítica a menudo puede sugerir que no eran prioritarias en ningún sentido para el desarrollo del estado, donde el medio rural sigue padeciendo muchas carencias.

---

<sup>265</sup> Hernández, *El centro*, 139.

<sup>266</sup> Entrevista a Fernando Manzanilla.

<sup>267</sup> En su último año de gobierno, se inaugura un recinto monumental: “el gobernador Rafael Moreno Valle expuso que el edificio del recinto es en sí mismo una obra de arte y que era indispensable tener museografía, tecnología y acervo de otros museos, fundaciones y colecciones para estar a la altura. Este es, aseguró, el primer museo interactivo de carácter internacional que preserva y difunde el barroco [...] de 18 mil metros cuadrados. Presidencia de la República, “Inauguran en Puebla el Museo Internacional del Barroco”, 4 de febrero de 2016, <https://www.gob.mx/cultura/prensa/inauguran-en-puebla-el-museo-internacional-del-barroco>.

La inversión en estas magnas obras respondía así al proyecto transexenal: posicionar la obra del gobierno ostensiblemente y más allá de las fronteras del estado. Se trataba, no solo de una marca para Puebla, sino para México.

Los canales de comunicación entre el estado y la federación, tema tratado anteriormente en el caso oaxaqueño, cambian de acuerdo con las prioridades de cada gobierno, pero también según su capacidad para estructurar proyectos.<sup>268</sup> Mientras que para el gobierno de alternancia en Oaxaca hay una necesaria cooperación con la Secretaría de Gobernación, en la que los titulares dedican mesas de atención especial al conflicto magisterial, en Puebla la relación principal crece en las áreas que fomentan la inversión productiva y los proyectos especiales. No es que tal relación no estuviera presente en Oaxaca, como es natural, pero no es el sello de la administración de GCM.

En cambio, el gobernador poblano encabezó una estrategia en la que interactúa constantemente con los secretarios de hacienda, economía y comunicaciones y transportes para impulsar los proyectos de infraestructura que marcan su sexenio. La relación con las agencias federales está determinada, como es previsible, por el control de la demanda social interna, que desahoga la energía de la administración estatal hacia otras áreas de política pública. En buena medida la actuación del secretario de gobierno estatal es indispensable para generar las condiciones para que la inversión pública y privada llegue en los años del morenovallismo. En otro sentido, es indeterminado el grado en que la propia organización social poblana se contiene en las dinámicas propiciadas por el morenovallismo. Es decir, hasta dónde el conflicto no aparece porque los actores sociales no tienen incentivos para enfrentarse a un gobernante de corte autoritario. En todo caso, la intimidación selectiva a personajes de la vida pública funciona y envía mensajes poderosos que consolidan el proyecto de gobierno.

---

<sup>268</sup> Hay una explicación del éxito del gobierno de RMV en la obtención de confianza por parte de la federación para desarrollar proyectos conjuntos, como la hay entre un gobernador y los alcaldes que saben estructurar proyectos. Entrevista a Fernando Manzanilla.

Mención aparte es el papel del gobernador como presidente de la Conago entre 2013 y 2014, que también forma parte de su estrategia de posicionamiento. Moreno Valle encabeza la XLVI Reunión Ordinaria, mientras que Gabino Cué encabeza la LI Reunión Ordinaria. Se posiciona en tiempo, tres años antes de cerrar su mandato, lo que es atípico considerando el orden de prelación de los gobernadores. Al ser un sistema de *primus inter pares* la mayoría encabeza la Conago al cierre de sus mandatos, sin embargo, en las negociaciones privadas RMV logra presidirla antes. Es la primera vez que la reunión de gobernadores se realiza en Puebla. Ahí, en un discurso en el que evoca distintos momentos de la historia de Puebla: la milenaria de los cholultecas; la colonial como segunda ciudad más importante de la Nueva España; la industrial con la primera fábrica textil de América Latina; la de Zaragoza y el 5 de mayo; la de los hermanos Serdán y la Revolución, concluye “la Puebla de hoy, que con liderazgo el presidente Enrique Peña Nieto ... está viviendo una etapa de transformación”.<sup>269</sup> La admiración por el presidente no deja lugar a dudas

La ley educativa estatal, derivada de la reforma educativa del presidente Peña Nieto es parte del discurso oficial, pues el mandatario anuncia que ese mismo día enviará al Congreso Local la iniciativa para adecuarla con la ley federal de educación. Asimismo, RMV presenta como saldo de su gestión de seis meses: la realización de seis reuniones ejecutivas, 12 técnicas y 31 acuerdos de carácter sustantivo. A nombre de sus pares, destaca distintos puntos, en especial la internacionalización de los gobiernos subnacionales; destaca su participación en una

---

<sup>269</sup> “Usted es el primer presidente de México que ha formado parte de este órgano colegiado, por lo cual entiende nuestras necesidades, comprende nuestros desafíos y en los hechos hemos sentido siempre su respaldo y solidaridad [...] gracias a la visión y capacidad de construir acuerdos del presidente [...] y a la disposición de las principales fuerzas políticas, se lograron reformas que habían sido postergadas por décadas. En nombre de mis colegas gobernadores y el jefe de gobierno reconocemos la sensibilidad del presidente, quien nos permitió conocer de primera mano el contenido, profundidad y proyección de las iniciativas que permitieron actualizar el marco constitucional y legal con el concurso de las diversas expresiones partidistas. Las reformas aprobadas nos han permitido mostrarle al mundo que los mexicanos somos capaces de ponernos de acuerdo en lo fundamental cuando está de por medio el progreso de nuestro país [...] en la Conago independientemente de nuestra militancia en diferentes partidos políticos hemos establecido el compromiso de construir los acuerdos y consensos que demanda la nación. Discurso inaugural de Rafael Moreno Valle, “Declaratoria de la XLVI Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores”, 26 de febrero de 2014. Consultado en: <https://www.conago.org.mx/reuniones/2014-02-26-puebla-puebla>

reunión de trabajo África-Occidente; el impulso al corredor económico de los estados del norte; la firma de un memorándum de entendimiento con la cámara de comercio de Estados Unidos y de un convenio de colaboración con la Asociación Nacional de Gobernadores de ese país, NGA por sus siglas en inglés, así como otro con la Federación de Departamentos de Colombia.<sup>270</sup>

Claramente, el gobernador se convierte en una pieza clave para lograr objetivos que también conciernen a la federación. En el camino se convierte en un líder para sus pares, en la búsqueda de acuerdos con énfasis económico y de cooperación internacional. A diferencia del liderazgo oaxaqueño en la Conago, el poblano deja en claro su validación sin cortapisas del paquete de reformas estructurales que conformaron el Pacto por México y afirma la importancia del trabajo de colaboración más allá de los partidos políticos. No se asume panista ni priista, pero en el lenguaje se manifiesta la supeditación de esta asociación de gobernadores al presidente de la República. Nada más lejano de las causas que llevaron a su fundación para negociar en su momento con el presidente Fox.

### **Conclusiones del caso**

El caudillismo nacional como *continuum* permite entender inercias locales sedimentadas con el tiempo. En Puebla, en términos de democratización, no hay una apuesta de futuro sino una vuelta al pasado. En tal retroceso se mezcla la ambición de un gobernador legitimado por un proceso de alternancia con la conformación y consolidación de un grupo político cohesionado. La élite gobernante se vuelve decisiva para el rumbo que toma el gobierno estatal. Las aduanas del control político transexenal se superan de más a menos: 2013, 2016 y 2018. La búsqueda presidencial es el argumento para concentrar el poder personalista y diluir el poder del partido gobernante: el PAN. En su captura se debilita a los liderazgos tradicionales y se crea un equipo

---

<sup>270</sup> “Declaratoria”.

político con ambiciones basadas en la visión del gobernador, convertido no solo en jefe político en el plano local, sino en caudillo en busca del poder nacional.

A la legitimidad de origen se suma la eficacia del gobernante en la implementación de sus estrategias y el cumplimiento de sus objetivos. Logra transformar Puebla en el paisaje urbano y a través de obras de infraestructura notables. Esto le permite afianzar su relación con el presidente Peña Nieto, con el cual cierra su mandato y con el cual su sucesor de dos años también termina su mandato. Los saldos positivos son en buena medida resultado de esta relación de afinidad, pero no solo ello sino también la capacidad de estructurar proyectos gracias a un equipo proveniente de la administración pública que tiene el tiempo suficiente para dedicarse a ello. La gobernabilidad del estado no es un obstáculo para canalizar la energía hacia el cumplimiento del plan de gobierno que, sin cortapisas, se asume transexenal.

La mano dura del gobernador, incluidos los excesos en cuanto a intimidación y persecución política, tiene su momento más grave en la represión de la protesta social, cuando cobra dimensión el talante autoritario del gobernador. Sin embargo, es muy tarde para dar marcha atrás a un proyecto consolidado electoralmente. Ni siquiera la derrota interna en busca de la candidatura presidencial le quita a Moreno Valle el control de Puebla, que queda en manos de Martha Erika Alonso, su esposa. De no ser por el fatal accidente, el morenovallismo hubiera sido un proyecto de 14 años al frente de un gobierno subnacional, lo que ningún gobernador de los últimos años ha logrado, ni ahora ni en tiempos del PRI como partido hegemónico. La herencia familiar no es lo más significativo sino la capacidad de cooptar instituciones del estado sin que medie la intervención federal. En función de ello, este experimento de alternancia pone de manifiesto la relevancia de la cohesión del grupo político como variable explicativa del control político de un estado sin importar los plazos de gobierno. Esto es, la sofisticación de un enclave autoritario.

## Conclusiones generales

El interés fundamental de esta investigación ha sido repensar la alternancia política en las gubernaturas del país en un momento poco estudiado aún por la ciencia política en México. Los estados elegidos ofrecen una vasta experiencia a partir de los primeros procesos de transición a la democracia que vivieron en el mismo periodo de tiempo y después de una década de la primera alternancia en la Presidencia de la República. Las perspectivas teóricas que se revisaron nutrieron el análisis de cada caso y enriquecieron el entendimiento de procesos complejos, como la formación y consolidación de un grupo político en contraste con la baja cohesión de un equipo variopinto que llega al poder; el mayor o menor apego a lo que hoy en día se consideran valores y acciones asociados a la transición democrática; así como la relación más o menos estrecha con la federación. En conclusión, estos resultados pueden resumirse de esta manera:

**Tabla 9. Resumen del análisis**

<i>Estado</i>	<b>Dimensiones de análisis</b>		
	<b>Cohesión del grupo político</b>	<b>Consistencia con la transición democrática</b>	<b>Relación con la federación</b>
Oaxaca	Baja	Media	Mala
Puebla	Alta	Baja	Buena

Nota: en las primeras dos dimensiones podemos señalar tres niveles: alta, media y baja; en la tercera dimensión podemos resumir la relación como buena, regular o mala. Los niveles son solo aproximativos a un análisis que, en la práctica, se muestra más complejo. El cuadro solo busca sintetizar los diferentes cursos de acción.

Oaxaca y Puebla comparten el rasgo común de provenir de un pasado autoritario que se mantuvo e incluso acendró en la primera década del siglo XXI. Las prácticas de los gobiernos de alternancia, cuyas primeras experiencias provienen de la década de los noventa, se habían sedimentado y abrieron el debate sobre lo que realmente significaba que un estado dejara de ser

gobernado por el PRI y diera lugar a nuevas formas de ejercer el poder mediante los partidos de oposición, sobre todo de la mano del PAN. Sea la vigencia del autoritarismo subnacional después de 2000 o sea la ruptura del modelo autoritario subnacional una década después, la comparación hace interesante el estudio de la puesta en marcha de gobiernos de coalición que, en la práctica, no funcionaron de tal manera.

Fracasado el intento de convertir las alianzas electorales en gobiernos en los que convergieran las agendas partidistas del PAN y del PRD e incluso se convirtieran en vehículos para ciudadanizar la política, estos experimentos más bien representaron la renovación de élites locales que provenían de los mismos gobiernos priistas que pretendían desmontar en tanto redes patrimoniales del poder. Sea la cultura política local altamente arraigada o sean las redes de intereses grupales sedimentadas en el tiempo, la alternancia no tuvo un efecto fundamental sobre la figura del gobernador, que siguió siendo el actor central del subsistema político. Los gobernadores de alternancia fueron, además de intermediarios con la federación, jefes de sus administraciones públicas con mayores atribuciones y, por tanto, responsables de un uso de recursos públicos más intensivo. El momento histórico de los primeros gobernadores de alternancia en Oaxaca y Puebla los convirtió en figuras de autoridad indiscutibles desde el arranque de su gestión, en buena parte por el bono democrático que de por sí habían recibido en elecciones históricas.

Aunque el ascenso de estos gobernadores representó una fortaleza por ser íconos del cambio político, este arranque no representó, en adelante, la realización de agendas más democráticas en sus estados, sino, por el contrario, generó reacciones que ponen en entredicho las definiciones clásicas sobre democratización. Mientras que en Oaxaca la primera alternancia derivó en la consolidación de grupos de poder local que desafiaron la autoridad del gobernador y lo obligaron a respaldarlos en la búsqueda de mayores beneficios, al punto de enfrentarlo con el orden federal, en Puebla la primera alternancia supuso el camino hacia un nuevo

autoritarismo subnacional. Esta vez, el experimento democrático deviene en la captura de instituciones públicas, empezando por el partido que llevó al poder al gobernador de alternancia, el PAN, y que anteriormente había sido un actor imprescindible en la búsqueda de la liberalización del sistema político poblano.

Esta es la primera conclusión importante: En el primer caso, el proyecto de gobierno es la expresión de un pluralismo salvaje, en el que coexisten los promoventes del cambio sin una agenda de conjunto, confrontados y enemistados, mientras el gobernador renuncia a ser su jefe político. En el segundo caso, el proyecto de gobierno tiene su razón de ser en una búsqueda presidencial, lo que remonta a la era de caudillos con ambiciones nacionales. Moreno Valle fue, sin más, un líder al estilo de Maximino Ávila Camacho, más contemporáneo en su proyección frente a los actores políticos nacionales, pero igual de intimidante en el plano local. Ambas son paradojas del proceso de democratización porque demuestran que los modelos pueden fracasar en el intento de adaptarlos a realidades sociales con profundas inercias locales: el conflicto social de décadas en el caso oaxaqueño; la tradición de gobernadores fuertes en el caso poblano.

La segunda conclusión interesante es que las trayectorias de cambio político atrapadas en inercias locales ponen de relieve la importancia que para el gobernador tiene la conformación de un grupo político fuerte, en la que Oaxaca evidencia una clara debilidad y Puebla una clara fortaleza. El gobernador oaxaqueño no logra conformar un equipo de trabajo que responda a su proyecto de gobierno en buena medida porque concede posiciones a los partidos que lo llevaron al poder sin poner reglas al funcionamiento de un experimento que no puede ser considerado gobierno de coalición. En tanto, el gobernador poblano echa a andar un proyecto personalista, en el que centraliza la toma de decisiones y crea un núcleo cercano que lo acompaña en la tarea de gobierno, el morenovallismo, haciendo de la maquinaria gubernamental el vértice de una estrategia electoral de largo plazo. Dicha denominación describe un proyecto pero también encubre una serie de significados asociados al poder del gobernador: cooptación, acecho,

persecución, pero también eficacia, resultados, transformación. Es un capítulo inédito para un momento en que los enclaves autoritarios, priistas y duros en el caso de México, se creían superados. Es su sofisticación, con el concurso de los partidos y el respaldo del presidente de México.

El horizonte marca varias aduanas para el gobernador poblano, la elección intermedia en 2013 para controlar el Congreso del Estado, la renovación de la gubernatura en dos procesos: 2016 y 2018; el capítulo final que no se concreta en la elección presidencial de 2018. En el caso oaxaqueño no hay calendarios que determinen los cursos de acción, un marcado contraste con el caso poblano en el que están fijados desde un inicio. En ambos casos es vital la participación de un secretario de gobierno que solucione los conflictos locales y libere al gobernador de las presiones que le impiden construir proyectos en otras arenas; sea su proyección nacional o el cumplimiento de los objetivos de gobierno. Es importante también contar con el respaldo de una mayoría legislativa en el Congreso Local. La evidencia muestra que los dos gobernadores tuvieron amplio consenso en la primera mitad de su mandato; mientras en la segunda mitad, solo el gobernador poblano lo tuvo.

Alrededor de la construcción de los proyectos gubernamentales el paradigma de la democratización mexicana, en el que se sintetizan aspiraciones de largo aliento desde los movimientos sociales hasta la lucha de los partidos de oposición para ganar elecciones limpiamente, tiene tratamientos distintos. En el caso oaxaqueño hay una clara intención de crear fórmulas consistentes con dicho paradigma, que en la práctica no se traducen en mayor eficacia gubernamental, si consideramos como principal resultado de dicha eficacia la preservación de condiciones de gobernabilidad que garanticen las actividades económicas y sociales y den pie a la implementación de las políticas públicas. Más bien la ampliación de derechos ciudadanos cae en el vacío del discurso político a medida que el control formal de la agenda pública depende de la movilización por recursos de las organizaciones sociales de base clientelar. Una densa red

de organizaciones intermediarias, empezando por el magisterio disidente, se vuelve el actor central que reclama los beneficios del Estado mientras la ciudadanía oaxaqueña vive dominada por múltiples formas de protesta social. Un sueño democrático que se convierte en pesadilla de grupos que lucran con la protesta social.

En el caso poblano la defensa de la democratización como principio ni siquiera aparece en los ejes rectores del plan de gobierno. El proyecto del morenovallismo no asume que deba buscar mayores márgenes de participación para los ciudadanos poblanos sino concretar objetivos de gobierno ostensibles que proyecten la imagen del gobernador a nivel nacional. La crítica no es bien recibida y el gobernador avanza tejiendo la red de alianzas que le permita posicionarse como el factor de poder de otros tiempos. Se podría decir que actúa como si el sistema político no hubiera cambiado a nivel local, pero con una nueva flexibilidad que le permite los grados de libertad suficientes respecto de la federación.

En la práctica, Moreno Valle es un aliado pragmático del presidente priista con el que alcanza objetivos importantes. En Puebla, la inadmisión de opositores coarta de origen el proceso de democratización; se admite a militantes de distinto signo siempre que sean leales al proyecto del gobernador y por tanto sujetos pasivos de sus decisiones. Los protagonismos no están permitidos y la visión del líder político permea en los partidos políticos a nivel local. Esta es una tercera conclusión del análisis comparado: ante un escenario de transición democrática, el gobernante puede desinstitucionalizar la vida pública siempre y cuando logre la docilidad del partido mayoritario. En el caso oaxaqueño no hay siquiera la intención de hacerse por el liderazgo de alguno de los partidos políticos que gobiernan coaligados, que nunca definen una agenda de conjunto.

Los nuevos gobernadores de alternancia tienen capacidades que eran impensables en los años previos. Su elección les posibilita conformar un grupo político, impulsar un proceso de democratización y detrás de estos dos procesos que por sí solos son muy relevantes para la vida

de los estados, se convierten, al mismo tiempo, en actores de peso dentro del sistema político nacional. Este tránsito implica que son factores del equilibrio político nacional pues impulsan agendas particulares, que implican tensiones y reajustes en sus posiciones respecto a la federación. No se trata, como en el México posrevolucionario, de rebeliones armadas de caudillos que enfrentan a la clase gobernante del centro, sino de un nuevo rasgo que sucede bajo el panorama general de la transición democrática. En otras palabras, los gobernadores tienen en el presidente a un aliado o a un adversario, según sea el caso, pero sin los rasgos de supeditación que determinaron su interacción en décadas previas.

El peso de los primeros gobernadores de alternancia en Oaxaca y Puebla, Gabino Cué Monteagudo y Rafael Moreno Valle, respectivamente, es distinto en la arena que crea y modifica los vínculos entre lo nacional y lo subnacional. Hay un proyecto de gobierno transexenal en Puebla, mientras en Oaxaca el horizonte se ve limitado por los faccionalismos al interior de un gabinete en el que persisten disputas de grupos políticos anquilosadas en el tiempo. Los equipos de trabajo se disuelven y se enfrentan en las elecciones de 2016. En esta aduana electoral hay tres candidatos que se asumen de izquierda y que colaboraron con el gobernador de alternancia. Nadie capitaliza el triunfo de haberle quitado la hegemonía de ochenta años al PRI en un estado que es escenario de revueltas populares, del surgimiento de una guerrilla contemporánea y que también es, en los hechos, el mayor universo indígena de México.

El cambio de época al que dediqué este trabajo comprueba que la alternancia no es un puerto de llegada sino de salida, pero más que eso: que las altas expectativas por cumplir no solo limitan las agendas de los gobernadores, sino que delimitan la administración del tiempo y el territorio. Los gobiernos de alternancia heredan restricciones estructurales, pero al mismo tiempo imprimen su sello en un contexto de menores controles de la federación sobre la actuación de los gobernadores. El juego de estos ejecutivos implicó dominar la arena

subnacional y por tanto fue crucial su habilidad para implementar un programa, tanto en función de los actores legitimados: el Congreso Local y los Ayuntamientos, como en función de los grupos de interés y de presión. La evidencia apunta a que en Oaxaca la explosividad social desborda las capacidades del gobierno estatal para llevarlo a cabo. Puebla en cambio se convierte en referente del impulso al desarrollo y consolida el poder de un gobernador que extiende su influencia más allá de su mandato. En una frase: la alternancia también pone a prueba una nueva manera de gobernar, que se enfrenta a los actores políticos que han persistido por mucho tiempo y son indispensables para dinamizar o detener el cambio político.

Es imposible determinar lo que ideológicamente representaron las primeras alternancias en los estados de Oaxaca y Puebla, lo que sí es posible es estudiarlas a la luz del contexto social y la habilidad de los gobernadores en cuestión. Más allá de los factores históricos, económicos y sociales que entran en juego para refutar la influencia, la capacidad, o el estilo personal de los gobernadores, es necesario observar que el arte de gobernar el ámbito subnacional es una condición de un nuevo tiempo político. En esta época no basta con implementar diligentemente decisiones que se toman en la capital de la República, es necesario procesarlas y ejecutarlas con los actores sociales de los estados. En este trayecto, el caso poblano evidencia que, a costa del control político, llámese cooptación o intimidación, Moreno Valle logró consolidar un gobierno de resultados, mientras que el caso oaxaqueño derivó en una espiral de conflictos que diluyó el proyecto de gobierno de Gabino Cué. La ideología, más o menos cercana a los valores democráticos, pasó a segundo término y la atención se centró en la actuación de los gobernadores más que en las instituciones públicas.

Lo anterior permite concluir con dos cuestiones. La primera es que los primeros gobernadores de alternancia establecieron gobiernos centrados en su figura, por acción u omisión, y que los estados siguen dependiendo en mayor medida de ejecutivos fuertes para impulsar un programa de gobierno que se cumpla, pese al costo de derivar en un gobierno

autoritario. La segunda es que los grupos políticos son dúctiles, y que a menudo provienen de administraciones anteriores, es decir, trascienden la lógica sexenal de diferentes formas. Los estados no son arenas vírgenes donde los primeros gobiernos de alternancia hayan logrado desplazar los intereses sedimentados en el tiempo. En todo caso, la lógica de las coaliciones electorales de 2010 precisamente surge de los grupos y actores desplazados de la toma de decisiones. Es una apuesta por la renovación de las élites, en la que el grupo político como categoría adquiere gran valor analítico.

La virtud del gobernador de alternancia es construir un nuevo grupo político para vencer las inercias locales, pero al mismo tiempo es su defecto. Le sirve para mantener el control de la gobernabilidad y extender su poder a los poderes u órganos autónomos, pero al mismo tiempo lo vuelve un gobernante autoritario. Renunciar a esta posibilidad representa sucumbir a los intereses creados con anterioridad. Son lecciones que se circunscriben a la comparación realizada, pero no dejan de revelar su potencial como explicación para lo que sucede en otras entidades de la República. En otras palabras, los experimentos democráticos pueden y a menudo toman caminos contradictorios, sin que sean determinantes las agendas partidarias o los planes de gobierno. En 2010 generaron grandes expectativas y pusieron al centro la importancia del ámbito subnacional, para desencantar a muchos de quienes los suscribieron seis años después.

Finalmente, sirva como aceptación de la derrota democrática que los ex gobernadores no se retiran de los estados que gobernaron, siguen presentes por muchos años más, juegan a la política electoral constantemente y son factores de presión sobre sus sociedades. No es un aspecto simbólico. Reinventar la política subnacional pasa por la construcción de proyectos de mayor participación ciudadana, variable inconstante en el periodo de análisis, difícil de medir y cuyo escudriñamiento es una deuda de este trabajo. Las élites más que las bases, de izquierda y de derecha, siguen gobernando en los estados, y esta condición no hace sino acentuar lo debatible que es aceptar la alternancia en el poder como premisa de un nuevo orden

democrático. Si bien crea nuevos gobiernos, no necesariamente modifica lo esencial de los regímenes autoritarios previos, de los enclaves que se acendrarón con el nuevo siglo y presentan paradojas insospechadas previamente. Pueden derivar en gobiernos autoritarios que superen la experiencia previa, o pueden derivar en gobiernos caóticos en parte por el propio sabotaje de quienes impulsaron la transición, sin mira alguna de llegar a ser consolidación democrática.

Este es un trabajo que ha tratado de orientarse por esta preocupación intelectual, que surge de la experiencia personal y del deseo de transformación del ámbito subnacional en México. Esta tesis, como pequeño esfuerzo, en última instancia pretende que se ensanchen los caminos de la democracia y que aspiremos a vivir en sociedad sin amos del poder, caudillos aspiracionales o mandatarios que naufragan en el intento de gobernar sociedades cada vez más complejas y diferenciadas.

## Bibliografía

- Benton, Allyson. “Bottom-Up Challenges to National Democracy: Mexico's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves”. *Comparative Politics* 44, (abril de 2012): 253-271
- Brachet-Márquez, Viviane. “Las movilizaciones estudiantiles y populares en una perspectiva comparativa: 1968 y 1988”. En *Transformaciones sociales y acciones colectivas: América Latina en el contexto internacional de los noventa*. México: El Colegio de México: 1994.
- Cabrero, Enrique. *El Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones, 2007.
- Cabrero, Enrique, Guillermo Cejudo, Mauricio Merino y Fernando Nieto. “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”. En *Federalismo y descentralización*. México: Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008.
- Cameron, Maxwell y Tulia Falletti. “Federalism and the Subnational Separation of Powers”. *Publius* 35, (Primavera, 2005).
- Cosío Villegas, Daniel. *El estilo personal de gobernar*. México: Joaquín Mortiz, 1974.
- Cué, Gabino. *Transición democrática o regresión autoritaria. Lucha contra el fraude y la elección de Estado en el sur de México*. Oaxaca: Edición única, 2004.
- Cué, Gabino. *Oaxaca, la transición anunciada. Una ruta de esperanza*. Oaxaca: Edición única, 2010.
- Estrada Saavedra, Marco. *El pueblo ensaya la revolución. La APPO y el sistema de dominación oaxaqueño*. México: El Colegio de México, 2016. Edición Kindle.
- Estrada Saavedra, Marco. “La anarquía organizada: las barricadas como el subsistema de seguridad de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca”. *Estudios Sociológicos* 28, (septiembre-diciembre 2010): 903-939.
- Gibson, Edward. “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”. *World Politics* 58. Octubre de 2005:
- Giraudy, Agustina. *Democrats and Autocrats, Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. México: Ediciones Era, 1967.
- Hernández Avendaño, Juan Luis. “El Morenovallismo: Gobernar como el PRI desde la alianza PAN/PRD”. En *Rafael Moreno Valle Rosas. La persistencia del autoritarismo subnacional*, cuaderno de investigación. Puebla: Universidad Iberoamericana, 2017..
- Hernández Rodríguez, Rogelio. “La transformación del presidencialismo en México”. En *Una historia contemporánea de México: Actores. Vol. 2*, editado por Lorenzo Meyer e Ilán Bizberg. México: Océano- El Colegio de México, 2006.

- Hernández Rodríguez, Rogelio. *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México: El Colegio de México, 2008.
- Hernández Rodríguez, Rogelio y Wil Pansters. “La democracia en México y el retorno del PRI”. *Foro Internacional* 210, (octubre-diciembre 2012): 755-795.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. “El refugio del PRI durante la alternancia panista”. *Foro Internacional* 219, (enero-marzo 2015): 45-82.
- Howard Ross, Marc. “Culture and Identity in Comparative Political Analysis”. En *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Lichbach y Zuckerman (editors). Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Lijphart, Arend. “Comparative Politics and the Comparative Method”. *American Political Science Review* 65 (1971).
- Linz, Juan J. “An Authoritarian Regime: Spain”. En *Mass Politics*, editado por Eric Allardt y Stein Rokkan. New York: The Free Press, 1970.
- Martínez Vásquez, Víctor Raúl. *Gabino Cué Monteagudo. Alternancia y transición en Oaxaca*. Oaxaca: UABJO, 2014.
- Márquez Jaramillo, Enrique. “El movimiento navista y los procesos políticos de San Luis Potosí”. En *La vida política mexicana en la crisis*, compilado por Soledad Loaeza y Rafael Segovia. México: El Colegio de México, 1987.
- Méndez de Hoyos, Irma. “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)”. *Política y gobierno* 19, no. 2, (segundo semestre de 2012): 147-198.
- Meyer, Lorenzo. “Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico”. En *Authoritarianism in Mexico*, editado por José Luis Reyna y Richard Weinert. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977.
- Meyer, Lorenzo. “Recuperación que también fue final”. *Foro Internacional* 240, (abril-junio 2020): 349.
- Mizrahi, Yemile. “The Costs of Electoral Success: The Partido Acción Nacional in Mexico”. En *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, editado por Mónica Serrano. Londres: University of London, 1997.
- Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad, Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena, 1991.
- Montemayor, Carlos. *Nuestra guerrilla recurrente*. México: Debate, 2007.
- Moreno Valle, Rafael. *La fuerza del cambio*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2017.
- O’Donnell, Guillermo y Philipp Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario 4, Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona: Paidós, 1994.

- Olmeda, Juan C. y Alejandra Armesto. “La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México”. *Foro Internacional* 227, (2017): 109-148.
- Olmeda, Juan C. “Federalismo revitalizado, pluralismo político y acción legislativa. Las relaciones entre los gobernadores mexicanos y el Congreso de la Unión durante la última década”. *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública* 2, (junio de 2009): 103-133.
- Paxman, Andrew (coordinador). *Los gobernadores, Caciques del pasado y del presente*. México: Grijalbo, 2018.
- Petersen Cortés, Germán. “Alternancias en enclaves autoritarios: PRI, oposición y democracia en los estados. Elecciones de gobernador en Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Sinaloa en 2010”, tesis de Maestría en Ciencia Política. México: El Colegio de México, 2015.
- Perry, Laurens Ballard. “El modelo liberal y la política práctica en la República restaurada 1867-1876”. *Historia Mexicana* 23, no. 4: 659.
- Pipitone, Ugo. *Modernidad congelada. Un estudio de Oaxaca, Kerala y Sicilia*. México DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011.
- Przeworski, Adam y H. Teune. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Nueva York: Wiley-Interscience, 1970.
- Prud’homme, Jean-Françoise. “State Electoral Conflicts, and National Interparty Relations in México, 1988-1994”. En *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, editado por Wayne Conelius, Eisenstadt y Hindley. San Diego: Universidad de California, 1999.
- Quintana, Alejandro. *Maximino Ávila Camacho y El Estado unipartidista, La domesticación de caudillos y caciques en el México posrevolucionario*. Puebla: Ediciones de Educación y Cultura, 2011.
- Reyna, José Luis. “Redefining the Authoritarian Regime”. En *Authoritarianism in Mexico*, editado por José Luis Reyna y Richard Weinert. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977.
- Schmitter, Philippe. “Still the Century of Corporatism?”. En *Trends Toward Corporatist Intermediation*, editado por Philippe Schmitter y Gerhard Lehbruch. London: SAGE Publications, 1979.
- Somuano, María Fernanda y Reynaldo Ortega. “Democracia en los estados mexicanos: un análisis subnacional”. En *La democracia en México. Un análisis a 10 años de la alternancia*, editado por Salvador Martí I Puig, Fernanda Somuano y Reynaldo Ortega. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2011.

Stephen, Lynn. *Somos la cara de Oaxaca. Testimonios y movimientos sociales*. México: Centro de Estudios Superiores en Antropología Social, 2016.

Valencia Castrejón, Sergio. *Poder regional y política nacional en México. El gobierno de Maximino Ávila Camacho en Puebla (1937-1941)*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1996.

Wayne Cornelius. "Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System". En *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, editado por Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley. San Diego: Universidad de California, 1999.

Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: El Colegio de México: 2012.

## Referencias

Álvaro Delgado y Gabriela Hernández. "Plan presidencialista basado en el acecho". *Proceso*, 2 de julio de 2017.

Álvaro Delgado y Gabriela Hernández. "El gobernador de la represión y la mentira". *Proceso*, 27 de julio de 2014.

Gabriela Hernández. "Moreno Valle, represor, revanchista, autoritario...", *Proceso*, 11 de noviembre de 2011.

Karla Rodríguez. "Hemos sido tolerantes hasta excesos: Díaz Ordaz", *El Universal*, 1 de septiembre de 2018. Consultado en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/hemos-sido-tolerantes-hasta-excesos-pero-todo-tiene-un-limite-diaz-ordaz>.

Jorge Luis Martínez. "Existieron detonantes internos para presentar mi renuncia: Piñeyro", *Quadratin*, 10 de agosto de 2011. Disponible en: <https://oaxaca.quadratin.com.mx/Existieron-detonantes-internos-para-presentar-mi-renuncia-Pineyro/>

Germán Martínez Cazares. "El candidato panista de Peña", *Reforma*, 2 de agosto de 2017.

Gobierno del Estado de Oaxaca. "Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016". Disponible en: [https://www.finanzasoaxaca.gob.mx/pdf/planes/Plan Estatal de Desarrollo 2011 2016 2.pdf](https://www.finanzasoaxaca.gob.mx/pdf/planes/Plan_Estatal_de_Developmento_2011_2016_2.pdf)

Miguel Ángel Granados Chapa. "Plaza pública", *Reforma*, 12 de enero de 2011.

Jorge Zepeda Patterson. "Los palestinos de Puebla", *El País*, 23 de julio de 2014. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2014/07/23/actualidad/1406146890\\_098995.html](https://elpais.com/internacional/2014/07/23/actualidad/1406146890_098995.html)

Martín Hernández. "En mitin en Puebla, siete gobernadores panistas arrojan a Anaya", *La Jornada*, 28 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/05/28/politica/010n1pol>

Fundación Konrad Adenauer, Índice de Desarrollo Democrático-2011.

Presidencia de la República, “Diversas intervenciones, Inauguración Camino Acceso a la Zona Industrial San José Chiapa y Distribuidor Vial número 9 Periférico Ecológico”, 7 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/epn/prensa/diversas-intervenciones-inauguracion-camino-acceso-a-la-zona-industrial-san-jose-chiapa-y-distribuidor-vial-numero-9-periferico-ecologico?tab=>

Presidencia de la República, “Inauguran en Puebla el Museo Internacional del Barroco”, 4 de febrero de 2016, <https://www.gob.mx/cultura/prensa/inauguran-en-puebla-el-museo-internacional-del-barroco>.

Discurso inaugural de Rafael Moreno Valle, “Declaratoria de la XLVI Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores”, 26 de febrero de 2014. Consultado en: <https://www.conago.org.mx/reuniones/2014-02-26-puebla-puebla>

Sección XVIII, Michoacán, “Principios políticos de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación”. Disponible en: <https://seccionxviiiicnte.org/>

## **Nota metodológica:**

**A continuación, se presentan las entrevistas realizadas a actores políticos en cada caso: Oaxaca y Puebla. Los entrevistados son los siguientes:**

### **Primera alternancia de Oaxaca:**

- Gabino Cué Monteagudo
- Enrique Arnaud Viñas
- Jesús Martínez Álvarez
- Adolfo Toledo Infanzón
- Jaime Bolaños Cacho
- Hugo Félix Clímaco

### **Primera alternancia de Puebla:**

- Fernando Manzanilla Prieto
- Dióodoro Carrasco Altamirano
- Humberto Aguilar Coronado
- Ana Teresa Aranda

Conviene apuntar que fue interés de esta investigación conocer la versión, en el caso de Puebla, de algún miembro del extinto grupo político del gobernador Rafael Moreno Valle. En tal sentido, busqué por distintas vías a José Antonio Gali, ex gobernador de Puebla, a Roberto Moya, senador suplente y ex secretario de finanzas de Puebla, y a Luis Banck, ex presidente municipal de Puebla y ex secretario de desarrollo social de Puebla, sin recibir respuesta positiva a la solicitud de entrevista. De ahí que sean dos menos las entrevistas en el caso poblano.

\*Todas las entrevistas, excepto la del ex gobernador Gabino Cué, tienen el respaldo de una conversación grabada. En el caso señalado, el entrevistado solicitó que la entrevista se registrara en libreta de notas. La transcripción busca ser fiel a la voz del entrevistado.

## **Anexo 1. Entrevistas a actores políticos oaxaqueños en torno al primer gobierno de alternancia en el estado de Oaxaca.**

### **Entrevista a Gabino Cué Monteagudo, Gobernador del Estado de Oaxaca en el periodo 2010-2016.**

#### **P. A grandes rasgos, ¿qué significó la primera alternancia en la gubernatura de Oaxaca?**

R. Es un proceso que inició desde 2004 cuando nos robaron la elección, después vino la elección definitiva en 2010. Los procesos de transición se evalúan con el tiempo. Es difícil evaluar de inmediato cuánto se avanza en la construcción de un régimen de mayor democracia. Los procesos de transición no se agotan con la alternancia, llevan tiempo. Además, puede haber momentos que les pongan un alto. Si partimos de una noción general de transición como pasar de regímenes más cerrados o autoritarios a regímenes más plurales, entonces son procesos que se dan en el tiempo y no dependen necesariamente de quien gobierna. En un primer momento, la alternancia dependía de formar grandes alianzas opositoras para lograr el cambio, y una vez en el poder se trataba de emprender una serie de reformas institucionales para conformar un gobierno más democrático. Por eso la continuidad de un partido en el poder no te asegura el éxito de un proceso de transición, puede haber regresiones; el caso de Puebla, en este sentido, debe revisarse.

Ahora, una cosa es la reforma institucional y otra que se pueda hacer valer la ley. En sus orígenes la intención reformadora de la gran alianza opositora ahí está: constituir un gobierno más democrático. Con un andamiaje de mayor participación, a través de mecanismos como el cabildo abierto, las audiencias públicas o la revocación de mandato, que en mi gobierno no tuvo lugar; también se incluye la consulta pública.

El andamiaje se constituyó, ahora hay que revisar si continúa. Por ejemplo, impulsamos la creación del Consejo de la Judicatura para asegurar mayor autonomía al Poder Judicial y establecimos llevar a cabo audiencias públicas una vez al mes. Aquí hay que distinguir: una cosa es la intención del gobernante en turno respecto a emprender reformas de gran calado y otra son las circunstancias locales, como la situación sociopolítica, especialmente cuando se surge como un régimen de oposición al PRI. En 2016, cuando dejamos el gobierno hubo nuevos actores, como Morena, que entraron al rejuego y el voto opositor se dividió. Pero el regreso del PRI no ocurrió por la añoranza de la gente, sino por la pulverización del voto opositor. Y en Oaxaca hubo pulverización del voto opositor al PRI. Lo que quiero decir con esto es que no se trató de un clamor social.

**P. ¿Cuáles son los antecedentes de su lucha por lograr la alternancia en Oaxaca?**

R. El proceso de alternancia política se fue gestando desde 2004 cuando existía un régimen autoritario y también una prevalencia de simpatías al PRI. Es parte del legado que le hemos heredado a Oaxaca una nueva pluralidad política que se mide con la celebración de elecciones competitivas. Si tú observas el comportamiento electoral, hay un antes y un después de la alternancia. Y esto es parte del legado que le hemos heredado a Oaxaca. En los gobiernos de Diódoro Carrasco y José Murat la oposición participaba, pero de manera incipiente. Por ejemplo, con Pablo Arnaud hay una incipiente participación cuando él gana la capital por primera vez con el PAN por ahí del 95. En ese entonces la participación del PRD era marginal, y solo mejora con la candidatura de Héctor Sánchez al gobierno del estado en 1998.

Entonces en 2004 fuimos cobijados por la alternancia que se había vivido a nivel nacional, la que se vivió en la presidencia de la República en 2000, pero también y sobre todo en las entidades del norte del país que ya habían asumido la consciencia de la necesidad de una alternancia. Cuando yo iba a platicar con los dirigentes de los partidos de oposición hablábamos de por qué debía realizarse, pues porque había un bien mayor que estaba en juego. Solos no podíamos ganarle al PRI, ni en 2004 ni en 2010. Cuando te hablo de 2004, Rafael [Moreno Valle] todavía no participaba políticamente. A Rafa se le metió la idea de ser gobernador hacia 2010. Yo sí voy a la elección de 2004 postulado por el PRD, el PAN y Convergencia, en una elección que fue por mucho más dura que la de 2010, contra el PRI más difícil.

No fue fácil lidiar con José Murat, pues el suyo era un gobierno duro. Tampoco articular una gran fuerza contra el partido hegemónico era fácil, aunque Oaxaca de Juárez, la capital, ya había sido gobernada por la oposición. Yo había sido presidente municipal después de 2000. Así que cuando vino la sucesión en 2004 yo planteé que primero debíamos definir el proyecto y luego la candidatura; por eso conformamos una asociación: Ciudadanos Unidos por Oaxaca. Convergencia ya le había arrebatado con nosotros la capital al gobernante en turno, a quien no le gustó. Le habíamos ganado al candidato del PRI, Javier Villacaña, que a la postre sería alcalde cuando yo era gobernador. Era una persona que conocía bien las colonias y muy involucrado en el trabajo de territorio. Mi relación cuando yo fui gobernador hacia él siempre fue muy respetuosa y de apoyo a la capital, a diferencia de cuando a mi me tocó ser alcalde.

La relación con José Murat no era sencilla. El gobierno municipal que yo encabecé no recibió ningún peso más que lo que la ley autorizaba. Nunca hubo un apoyo extraordinario. Fue al revés. Así que mi primera elección en la capital fue muy dura. Con Murat nunca lo entendí

como algo personal, pero debes saber que la línea es muy delgada. Nunca tuve una desavenencia de tipo personal, pero son situaciones que notas, por ejemplo, en los eventos públicos; además yo no acordaba con él. Entonces, tú puedes encontrar un síntoma inequívoco de régimen autoritario en el opuesto a un régimen democrático, en éste cuando se gobierna se gobierna para todos, y en este caso no era así. Había marcadas diferencias en el respaldo del gobernador a ciertos actores por encima de otros. Entonces nosotros teníamos claro desde el principio, es decir, desde el desempeño en la capital, que había que tener visión de Estado. Más allá de qué partido gana el poder, debíamos actuar en el marco de la legalidad. No actuar como antes, cuando el síntoma del régimen autoritario era apoyar a unos y castigar a otros. Esto no facilita el buen destino de los recursos públicos.

Entonces, desde el principio puse por encima de ideologías la necesidad de mover a la gente, a las personas. El objetivo mayor era lograr la primera alternancia en el estado de Oaxaca, y así romper con gobiernos represivos. Mi posición desde un inicio fue la imparcialidad. Más allá de haber trabajado en mis primeros años de vida profesional en un gobierno emanado del PRI, en mi caso el partido Convergencia fue el vehículo. En mi visión de la política en Oaxaca, por encima de los partidos, estaban los ciudadanos. El reto estaba en ser congruente y generoso con los partidos para formar un gobierno. ¿Por qué?, porque los partidos inevitablemente te piden posiciones. Entonces yo dije que sí, pero que elegiría también a los mejores perfiles. Había que hacer el intento pues estaba de por medio la posibilidad de que los ciudadanos que vinieran de diferentes partidos pudieran participar y definir el Plan Estatal de Desarrollo, así como las reformas institucionales que eran necesarias. Ahora, que en la práctica este ideal pudiera realizarse era muy difícil porque entre estos perfiles había quienes solo caminaban a través de su partido y veían en las secretarías, más que la posibilidad de transitar a la democracia, cotos de poder para fortalecer a su grupo en el poder. Entonces hay una tentación inevitable que tiene la gente. Por un lado, hay gente muy panista, o por otro lado muy perredista. Que corren el riesgo de darle prioridad a su agenda partidista e incluso personal.

Por eso he sostenido que a la luz de los resultados debe juzgarse a los gobiernos. Más allá de percepciones que muchas veces son producto de lo que se dice en el momento o de la discusión que se genera mediáticamente, debe ser con el paso del tiempo cómo deben evaluarse los resultados de este primer gobierno de alternancia que encabecé.

**P. Entre otras cosas, a usted se le critica por no haberse asumido miembro de algún partido político y por tanto no tener un respaldo sólido por parte de una base militante.**

R. ¿Por qué no me afilié a alguno de los partidos que me impulsó? Pues porque no podía hacerlo; no podía ser perredista o panista, debía ser congruente y respetuoso del apoyo que las distintas fuerzas políticas me dieron en mi candidatura al gobierno del estado. Yo había llegado al gobierno con el apoyo de éstos o aquéllos; es más, había sido postulado por primera vez desde 2004 y ni siquiera en ese momento me hice miembro de Convergencia. Por qué, porque el PAN me hubiera visto como un convergente, no como un ciudadano, porque el PRD lo mismo. Además, yo tenía y tengo una relación con Andrés Manuel López Obrador, que no podía haber negado ante los demás. Pero independientemente de estos factores yo sabía que la coalición debía tener un candidato. En el caso de la última contienda, 2016, fui congruente con la visión que tuve cuando yo fui candidato. Como gobernador no nos metimos en la campaña electoral, y los tres candidatos de izquierda, por nombrarlos así, fueron mis colaboradores en el primer gobierno de alternancia. ¿Por qué volvió el PRI?, muy sencillo, porque se fragmentó la oposición. De algún modo José Antonio [Estefan Garfias] [candidato del PAN y el PRD al gobierno estatal en 2016], se sentía el más orgánico o afín a mi proyecto, pero yo diría que hasta Salomón Jara [candidato de Morena al gobierno estatal en 2016] fue cuidadoso de sus declaraciones acerca de mi gestión, en esta primera vez que Morena presenta a un candidato al gobierno estatal. Y en el caso del diputado Benjamín Robles [candidato del PT al gobierno estatal en 2016], si habló mal de nosotros pues finalmente mal por él, porque generó división, pero además él había sido parte e impulsor del proyecto que encabezamos.

**P. ¿El apoyo de López Obrador fue determinante para que usted ganara la elección de 2010?**

R. Fue muy importante como fue importante todo. Me remontaba al primer ejercicio porque es un antecedente de lo que nos costó acceder al gobierno. ¿En qué abonó la elección de 2004?, en la resistencia civil. Había un antecedente de llamar a la defensa de la decisión de los oaxaqueños ante el Tribunal Electoral. Y después, con el fallo en contra de nuestra impugnación, tener paciencia para aprovechar mejores tiempos. Fuimos perseguidos, es sabido, por el gobierno de Ulises Ruiz. Se me acusó de un presunto fraude cuando fui presidente municipal de la capital, y después vinieron las elecciones de 2006 en las que me sumé a la campaña de Andrés Manuel a la presidencia de México. El apoyo de AMLO en la transición a la democracia en Oaxaca fue trascendente y definitivo. Desde que él ganó la presidencia en 2006 yo me sumé a la defensa del voto, lo acompañamos en la defensa del gobierno legítimo de México. Lo hicimos recorriendo Oaxaca lo que es una hazaña; si a nivel nacional hay 2 mil 500 municipios, bueno, en Oaxaca se encuentra el 33% del total. Entonces el recorrido que

hicimos a su lado después de 2006 fue impresionante para él en su proyecto. Y claro, para la primera alternancia oaxaqueña fue determinante y contribuyó el haber recorrido 570 municipios. Era algo inaudito. Nos ayudó Andrés Manuel, pero yo creo que también esta experiencia inédita acercó al hoy presidente al México real. Fue un acercamiento de gran valor para conocer las formas que adquiere la organización comunitaria en Oaxaca.

Entonces, te podría decir que el ejercicio de 2010 no era fácil y al mismo tiempo era fácil. Me habilitaba con la posibilidad de dialogar con todos los actores de oposición. Andrés Manuel, hay que decirlo, nunca estuvo de acuerdo con la alianza entre el PRD y el PAN. Él no hizo campaña conmigo en 2010 pero tampoco dinamitó la alianza. Yo mantuve con él una relación cercana. Y mi tarea fue también convencer a los panistas de que la alianza era necesaria. Agradezco en este tránsito la generosidad, por ejemplo, de Margarita Zavala, esposa del entonces presidente Calderón. Fueron generosos, pero lo fueron porque para todos los actores existía un bien mayor que alcanzar.

**P. Hay un desplazamiento en la función de los gobernadores de la época cuando, por ejemplo, usted trabajó con el gobernador Diódoro Carrasco a cuando usted se desempeñó como ejecutivo estatal. ¿Hay nuevos márgenes de autonomía una década después?**

R. La función de los gobernadores se explica por su relación con la federación, es decir, las gestiones que se emprenden ante el centro. Pero en el pasado era una relación distinta, digamos que había una especie de corresponsabilidad plena basada en la coordinación, pero también en la sumisión; cuando el presidente y el secretario de Gobernación determinaban muchas cosas, es más, en algunos casos despedían a los gobernadores con la mano en la cintura. En algunos casos podían gobernar los estados ejecutivos ausentes. En nuestro caso, Oaxaca, hubo dos casos, uno que dimitió por el conflicto social, Zárate Aquino, y otro que fue invitado a ser secretario de Educación, Víctor Bravo Ahuja, por el presidente Echeverría. Entonces, eran gobernadores que hacían carrera en el centro y que se iban a los estados después, o que dejaban los estados a la mitad del mandato. Era un sistema muy cerrado para lograr alternancias. Por eso, sin duda no fue fácil para los primeros gobernadores de oposición como Ernesto Ruffo llegar a esas posiciones. Sobre todo, para el panismo fue más complejo.

Ahora, en mi sexenio me tocó convivir y conocer las nuevas formas de relacionarse con la federación. No es fácil cuando tú eres gobernador emanado de un partido o partidos distintos a cuando perteneces al partido en el poder, la relación es distinta. Pese a todo la relación con Calderón fue buena, reconocía al gobierno de Oaxaca sin ser un gobierno panista.

Con Peña Nieto fueron cuatro años, en los que si tú analizas el trato fue muy bueno medido por la cantidad de recursos que se asignaron a Oaxaca, fue histórico, y contribuyeron a muchas de las cosas que hicimos. Luego está el tema de la reforma educativa, un tema muy sensible, pero que logramos aterrizar en Oaxaca y es parte del legado de mi administración. Ahora, si me preguntas cuántas veces vi a Peña Nieto pues ninguna, nunca lo visité en privado en Los Pinos, como sí lo hacían otros gobernadores. Esto se explica en parte porque la función de relación con nosotros y con los estados no es del presidente, sino de la Secretaría de Gobernación. Cuando yo trabajé en SEGOB y fui subsecretario del secretario en aquel momento, Diódoro Carrasco, a finales de los noventa, la relación que se procuraba era con las entidades.

Esto prácticamente no cambió, me llevé muy bien con el secretario de Gobernación en tiempos de Calderón, tuve buena relación con Blake, por ejemplo; con él revisé el conflicto de los Chimalapas. En el caso de Peña Nieto fue distinto, porque él decidió regionalizar al país y encargar a ciertos secretarios la vinculación con los estados, entonces en mi caso la responsable fue la secretaria de Sedesol, Rosario Robles. Te puedo decir que había gente con oficio con Peña y con Calderón ganas de ayudar. Pero en algunos casos no había apertura, por ejemplo, nunca estuve de acuerdo con que en el proceso de discusión de la reforma educativa no se escucharan las voces del magisterio disidente, pero no nos hicieron caso. Cabe señalar que yo nunca me confronté con ellos, diría más bien que los maestros fueron aliados de la alternancia. En 2004 votaron mayoritariamente por mí, en 2006 también. En 2010 hubo de hecho una defensa del voto organizada en contra del PRI. Pero ellos llevaban su propia ruta, es un movimiento que tiene más de 25 años, por tanto el movimiento magisterial va más allá de los gobiernos estatales.

Nosotros nos sumamos y estuvimos en contra de que el Pacto por México reconociera la nueva reforma educativa, pero no escucharon la visión de la Coordinadora [CNTE]. Y esto fue un error porque no somos un solo país, hay muchos Méxicos, somos parte de un país pluriétnico y pluricultural. Los legisladores iban a reformar, pero estaban obligados a cumplir la ley, a reconocer la pluralidad. Entonces se empieza a complicar esta relación en la que los maestros habían sido aliados. Aunque respaldé que su visión se convirtiera en norma constitucional, hubo un desgaste, yo diría que con la aprobación de las reformas del presidente Peña en 2013, desgaste que se extiende hasta 2015. Si lo consideras, prácticamente la mitad de mi mandato se vio afectada por el Pacto por México. Entonces, se da la reforma y luego viene la implementación, que entre otras cosas planteaba la eliminación de pases automáticos entre las escuelas normales y el ingreso a la docencia. En Oaxaca si querías aspirar a ser maestro había

otros elementos que se consideraban, actividades relacionadas con la participación sindical. Y se da un desgaste, entre los maestros que sí querían sujetarse y otros que querían sabotear la reforma. Había unos que no realizaron ninguna protesta, al contrario, para ellos fue la liberación de un yugo. La reforma libera a la base magisterial de un control autoritario, sectario, prácticamente el 80% de la nómina del IEEPO eran maestros impuestos por el sindicato, entonces estábamos frente a un sistema pervertido y corrompido.

**P. Al problema magisterial que usted refiere como una herencia, se suma la explosividad del conflicto social. Parece que en su gobierno las organizaciones tienen una preponderancia inusitada y se le critica por la ingobernabilidad del estado.**

R. A ver, las organizaciones sociales no son producto de la alternancia, ya existían. Por ejemplo, el MULT, el FALP, Antorcha Campesina. Tuve la desfortuna de tener gran efervescencia social, eso sí. Incluso en mi toma de protesta, fue complicada, la noche anterior no sabíamos si iba a poder realizarse en el Congreso del Estado porque ese día se movilizó el MULT porque habían asesinado a su dirigente histórico, Heriberto Pazos, así como los maestros agrupados en la sección 22, entre otras organizaciones. Para decirlo de alguna manera: mi gobierno fue víctima de una resaca producida por gobiernos priistas. Y por tanto puedo afirmar que el magisterio se hubiera comportado exactamente igual si el PRI hubiera seguido gobernando Oaxaca. El magisterio no se hizo en el gobierno de la alternancia. ¿Por qué se da una mayor efervescencia?, porque hubo un gobierno priista a nivel federal que impulsó una serie de reformas integradas en el Pacto por México.

¿Por qué Oaxaca padeció la mayor intensidad de la movilización?, porque en Oaxaca prácticamente el 100% de los maestros pertenece a la CNTE y enfrentaban una reforma que los exacerbó. Si comparamos, esta explosividad es menor a la que se vivió bajo el mandato de Ulises Ruiz. Es más, lo llegué a comentar con su dirigente, el actual diputado federal, Azael Santiago Chepi, y me decía: góber, acá entre nos somos amigos, pero nosotros tenemos que movilizarnos, ni modo, somos así y nacimos hace mucho tiempo. En el caso de las demás organizaciones se movilizaban por sus recursos, pero no era algo que nos rebasara. Más bien, nosotros éramos muy cuidadosos con el magisterio. Las otras eran protestas de uno o dos días, pero siempre había instancias que los atendían. Ahora si tú revisas la actualidad, si vienes de Oaxaca, qué ha cambiado, nada. Revisa la prensa de hoy, la Casa Oficial está tomada. Y bueno, respecto al magisterio, el gobierno estatal sigue siendo incapaz.

**P. ¿Entonces diría que usted interactuaba eficazmente con las organizaciones?**

R. Sí, cuando a mí se me manifestaba el MULT se les atendía. Los recibía en el patio del palacio de gobierno, escuchaba su pliego de demandas, y daba respuesta personalmente. Sabíamos que era un evento que se iba a repetir cada año. Todos los recursos que bajamos iban a apoyos directos a los beneficiarios; impulsamos obras de impacto social: de agua potable, drenaje, electrificación, mezclábamos recursos con los ayuntamientos, y ese dinero no iba para construir palacios municipales o plazas públicas, iba para obras que mejoraran el bienestar de la gente. Por tanto, no creo que haya habido un comportamiento atípico de las organizaciones sociales durante mi administración. Nuestra guía fue aplicar la ley, pero si la aplicas corres el riesgo de reprimir, y si tú reprimes esto produce otro tipo de solidaridad en Oaxaca. Por eso se privilegió el diálogo con todas, para evitar confrontarnos. Se atendía por igual al FIOB, FPR, CODEP, la que me digas. Pero por otra parte, hay que decir que durante cuatro años todo Oaxaca giró en torno a la movilización magisterial. En este caso particular es parte de cómo mantenían viva a su base. Y en el caso de las otras organizaciones sociales, yo diría que contribuyeron a concretar obras de infraestructura en el plano social, diría que fueron aliadas al gobierno. Y también en su momento respaldaron a Andrés Manuel algunas de ellas.

**P. ¿Cuál es su opinión respecto a la alternancia de Oaxaca en comparación con la que se vivió en Puebla en el mismo periodo de tiempo?**

R. Qué diferencia hay entre el gobierno que yo encabecé y el de Rafa, yo creo que la diferencia sustancial es que Rafa aspiraba a ser presidente de la República, él sí ponía todas sus fuerzas en este objetivo. La energía que le imprimió a su gobierno para dar resultados era notable, y en este propósito le favoreció su gran habilidad política, estaba dedicado a ese fin. Digamos que su estilo personal se definía por lo que tenía en mente. Él tenía un plan: ser dirigente del PAN, y después convertirse en candidato a la presidencia. Yo te puedo decir que no formaba parte ni formo parte de un grupo político. Colaboré, sí, en el gobierno de Diódoro Carrasco, después de la muerte de Luis Donald Colosio. Con el Lic. Diódoro tengo una buena relación, de amistad y agradecimiento, porque lo conocía, no por ser parte de su grupo político. Si se piensa eso es una percepción infundada. Al final yo no tenía en mente imponer un sucesor porque mi visión es la de un demócrata. Así, a pie juntillas, te puedo decir que si hubiera respaldado a Morena en 2016, a Salomón Jara, hoy en día sería secretario de Estado en el gobierno del presidente López Obrador. Pero la vida no es así, uno va tomando decisiones en función de lo que uno quiere.

Mi deseo era servir y cumplir un mandato. Como abrí la puerta, cerrarla, entregar resultados a la gente. Yo ya cumplí mi sueño al haber sido gobernador de Oaxaca. No me imaginaba en

ningún otro sitio. Siempre hay situaciones imprevistas; el propio AMLO no tenía en su agenda que fuera a haber una pandemia en este año que cambiaría el panorama de crecimiento para México. Lo importante es ser congruentes a pesar de las circunstancias. En mi caso fui congruente con los pasos que di. Ahora, si me preguntas quién soy, pues soy un servidor público, con vocación política, ideológicamente soy un demócrata, liberal y progresista, en oposición a quien podría definirse como conservador progresista.

En mis decisiones no veía un tinte partidista, no elegía a las personas por su filiación, sino por el perfil. Mi primera secretaria de gobierno, si analizas, fue priista, Irma Piñeyro, pero después fue candidata por Nueva Alianza y declinó a mi favor. Después nombré a Jesús Martínez, el segundo, que fue mi jefe cuando yo empecé en la administración pública y había sido gobernador interino de Oaxaca. Nunca me detuve en qué partido representaban, en dónde habían militado o militaban. Lo mismo con el tercer secretario general, Alfonso Gómez Sandoval, que es priista. Mi interés era hacer bien las cosas en el ejercicio del gobierno. Claro que puedes acertar o equivocarte, pero eso lo juzgará la gente. Por otro lado, Rafa siempre fue muy claro en sus objetivos. Él tenía un proyecto político, una meta, y esta meta era ser presidente de la República. La mía fue ser un buen gobernador, el mejor, que los oaxaqueños van a evaluar con el paso del tiempo.

## **Entrevista a Enrique Arnaud Viñas, secretario de Finanzas de Oaxaca 2013-2016 y 1995-1998.**

### **P. ¿Cuándo se incorpora al Gobierno de Oaxaca por primera vez?**

R. Llegué en el 85-86 al Tecnológico de Oaxaca. Tenía la opción de ir a Tamaulipas o a Oaxaca y decidí que mejor aquí. En ese entonces estuve en el centro de graduados, con los miembros de una maestría en Desarrollo Regional. Entonces me invita Diódoro Carrasco a la campaña de Heladio Ramírez López. Nos conocíamos sobre todo porque yo tenía una amistad con su hermano más chico que él. Me invita al famoso Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, Cepes, que después se convirtió en la Fundación Colosio. Diódoro era el coordinador de campaña de Heladio y dirigía el Cepes. Ahí nos metimos a trabajar y a discutir; más que nada eran discusiones benedictinas porque había gente de todas las escuelas, había gente que había egresado de la UABJO, que habían estudiado sociología, otros de antropología quién sabe dónde. Otros arquitectos, ingenieros, yo que venía de la Iberoamericana, economía. Si tú quieres saber qué género éramos, el 95% éramos hombres y el 5% mujeres que nos ayudaban. Ahí discutíamos sobre las posibilidades del Plan Estatal de Desarrollo. Una vertiente importante era la opción por las clases menos favorecidas y por las comunidades indígenas.

### **P. ¿Usted tenía una amistad con Diódoro Carrasco?**

R. Se trataba de hablar sobre lo que yo sabía: la teoría del desarrollo. Me eché un diplomado sobre teoría del desarrollo económico en Inglaterra durante un año, super padre, ya son temas olvidados. Nos hemos olvidado de la teoría del desarrollo que surge como teoría diferente a los neoclásicos y un tanto keynesianos. Surge como propuesta diferente, la enuncia un señor de Jamaica, Arthur Luis, con propuestas para países que tenían un gran rezago en la primera mitad del siglo pasado. Él fue el primer Premio Nobel de Economía. Y para mí era: Vamos a ver Oaxaca qué onda, qué más que Oaxaca para pensar este tipo de cosas, con cierta ingenuidad porque yo no había trabajado en el Gobierno de Oaxaca. Sabía poco sobre las posibilidades reales de un estado complejo en ese sentido. Hay que pensarlo y proponer para que Oaxaca salga adelante. Nos metimos en las grandes discusiones y terminó con una tendencia quizá un poco populista de la atención a los pobres, pero también se trabajaba en la idea de crear la riqueza.

### **P. ¿Usted era el asesor en jefe?**

R. No había un asesor en jefe, era una mesa y se iban haciendo trabajos. Escribíamos una especie de metodología. Se hacen todas las propuestas y se van armando. Le quitas y le pones corchetes hasta que te quede un documento más o menos coherente sin que fuera una baraja. Yo creía que debía quedarte un documento que no fuera solo un catálogo de verbos en infinitivo. En ese entonces había unos acuerdos, pensábamos que un plan seguía una metodología, pero sacamos información de las peticiones que le hacían al candidato y de los foros regionales y sectoriales que se hicieron. Esto sirvió de material para hacer el plan de desarrollo, lo procesábamos.

**P. No había oposición en Oaxaca en esa época...**

R. Sí había cómo no. No es que hubiera habido oposición como partidos políticos. En Oaxaca como todo llega un poco tarde, en ese entonces eran las organizaciones sociales. Con éstas había que rebotar algunos temas y considerarlos. Era un gobierno abierto por supuesto, las cosas eran con orden y respeto. Se les atendía a las organizaciones, no era una propuesta política, eran organizaciones políticas incipientes y clientelares, que han avanzado a otra etapa. En la medida que obtienen programas o dinero se consolidan y se clavan un poco de dinero y de eso viven.

**P. ¿Quién atendía a las organizaciones en su primera experiencia en el gobierno estatal?**

R. Por supuesto que la Secretaría de Planeación cuando asumimos el gobierno. Te platico qué hicimos. Es la primera vez, está la Secretaría de Finanzas, la de Planeación y la de Gobierno, son tres estructuras de atención. La de Finanzas no se compromete mucho, es el billete y la negociación con el centro. Inicia el sexenio y yo me retiro al Tecnológico. No me agradó mucho, era algo que yo no conocía, la política en Oaxaca, a mí me gustaba más la investigación. Me retiro un tiempo, como dos años; no participó en la estructura formal del plan, pero surgen las ideas para la implementación, de manera incipiente, dos vertientes muy interesantes, te lo digo, muy interesantes que no se han documentado. Heladio era eminentemente político, formado en la izquierda del partido; la opción por los pobres, por los indígenas. Se empezó a crear un área en la Secretaría de Gobierno que eran los delegados de gobierno; ya existía una estructura regional o distrital. Ya ves que Oaxaca se divide en distritos rentísticos para su atención porque son 570 municipios; de alguna forma se agrupan y en cada distrito hay una recaudación de rentas, encargada de dispersar el presupuesto que tenía Oaxaca entre comillas, que era un presupuesto miserable. Prácticamente servía para recaudar los impuestos estatales, los derechos estatales como tianguis o venta de ganado, prediales y ese tipo de cosas. Servía para pagarle al juez y a la policía. El recaudador de rentas era un personaje meramente administrativo, no iba

más allá. Muchas fortunas de Oaxaca se hicieron en estos puestos. Heladio se lanza políticamente porque había grupos y zonas álgidas. Entonces se van creando las delegaciones de gobierno dependiendo de la conflictividad regional. Terminó habiendo 25 o 30. Fue una propuesta de la parte política al conflicto. Termina el sexenio de Heladio Ramírez, Diódoro se va de senador dos años antes. Y nos quedamos con quien llegó en su lugar. Siguió la vertiente con menos compromiso. Con Diódoro sí aprendimos una mística, todos los que estábamos ahí debíamos chambear.

**P. Entonces ya había mucha más cercanía de usted con Diódoro.**

R. Sí, se acaba el sexenio, viene Diódoro. Tampoco había esa cercanía de amigos. Todo ese equipo del famoso Cepes nos incorporamos en su campaña y volvimos a trabajar con esa mística. Cuando sale el plan estatal de desarrollo sale con los cinco o seis acuerdos. El coordinador de campaña era José Antonio Estefan. Ya sabíamos quiénes éramos cada quién y había espíritu de equipo. No había rencillas de hacerle mal a nadie. A mí me decían que yo era, no liberal, pero sí que yo era pirruris, Y yo les decía a los antropólogos, sí, pero tú eres un apache, pero eso no quiere decir que hubiera desencuentros. Trabajamos el plan con la idea un poco artística, se pusieron viñetas con cuadros de pintores oaxaqueños. Se trabajó en esa parte. El objetivo era delinear un plan concreto, era muy delgadito. Yo ya era enemigo de hacer planes por la experiencia en el Tecnológico, no se trataba de hacer un plan quinquenal que fuera un mamotreto que nadie iba a leer. La decisión era hacer un plan que te permitiera decir por dónde iban las cosas. No te vas a dar un tiro en el pie diciendo que íbamos a crecer al 2.4%, era muy aventurado, más en Oaxaca.

No recibíamos línea de nadie porque había doctores, maestros, muchos tenían posgrado, o sea no eras fácil de impresionar por nadie. Andábamos en los treinta, éramos jóvenes y cada quien traía sus ideas. Diódoro a lo mejor es dos años más grande que yo. Se logró el plan y viene la toma de posesión. En el proceso entre ganar las elecciones y de toma de posesión hay cuatro o cinco meses. En este periodo te tienes que meter a chambear, si lo dejas como lo dejó Gabino o Murat se hace un desmadre. Entonces hicimos foros al estilo de don Heladio, con información de la campaña de Diódoro. Recopilamos todos los foros que se hicieron en la campaña y después hicimos los foros para socializar el plan. Nombró algunos grupos temáticos y preparamos un plan para los primeros 100 días con Diódoro. ¿Qué vas a hacer en 100 días? Fortalecimos el sistema de planeación. Entonces me quedo a trabajar en la Secretaría de Finanzas como director de ingresos. Al año se va Estefan que era el secretario porque para Diódoro el secretario de Gobierno ya no era funcional para el sistema. Fui a la casa de gobierno, y el gobernador me

dice: Oye Enrique ¿quieres ser secretario de Finanzas? Jamás lo pensé ni era mi intención. Porque para ser secretario de Finanzas hay que querer ser secretario de Finanzas, me remarcó. Y acepté.

**P. ¿Cómo fue su relación con el gobernador la primera vez que fungió como secretario de Finanzas?**

R. Diódoro era una persona muy ordenada, yo le presentaba el presupuesto. Esto es para cada cosa. Había que hacer la chamba. Además, en este ánimo de coordinarse no solo contábamos con el presupuesto del Gobierno del Estado. Diódoro hablaba con todos los secretarios para que todos los delegados federales se coordinaran con nosotros en el Comité Estatal de Planeación. Era una lana que llegaba de la Federación a los estados, que se negociaba y que nos daban para hacer obras; después se quitó y pasó a ser ramo 33. En esa coordinación también salíamos ganando. Les decíamos a los delegados: El dinero es de Oaxaca y es para los oaxaqueños, cabrón. Aquí hay una organización y unos municipios y hacíamos un plan de desarrollo microrregional. Funcionó porque nos gastábamos el dinero e íbamos a las reasignaciones. Preparábamos documentos para ir con el secretario de Hacienda y que nos dieran lana, íbamos dos o tres veces al año por lo menos. ¿Cuántos millones necesitas, gobernador? Teníamos muy buena relación con el subsecretario de Hacienda, Santiago Levy. Salinas había tratado muy bien a Oaxaca, tan es así que si bien Heladio gestionó la carretera Oaxaca-Cuacnopalan, Diódoro la concluyó.

**P. Como usted me lo plantea, pareciera que el gobernador, en el 98, tenía la fuerza suficiente para imponer a su sucesor y no fue así.**

R. Una lástima. Mira, la vida así es, hay la tendencia de largo plazo que es trágica. Tú haces brincos en tu nivel de desarrollo por la buena dedicación, por el desarrollo tecnológico, por el know how, pero cuánto va a durar eso. Préstame tu pluma [dibujó una gráfica y una curva sobre una hoja de papel]. Tiempo en el eje de las X y eficiencia del gobierno en el eje de las Y. La línea de Oaxaca es ésta, está muy pegada al eje de las X. Esto se compone de mínimos cuadros, ¿ya sabes no? Y aquí está la línea que minimiza la desviación estándar de los puntos. Con Heladio nos salimos y con Diódoro también, había que regresar a la tendencia de largo plazo con mucha probabilidad. Lo que hace que la línea se quiebre para arriba son estos puntos. Si hubiéramos seguido la línea que venía de Heladio y Diódoro se hubiera elevado. Después con Murat vino un problema de desadministración porque no se entendía cómo funcionaba Oaxaca. Había mucho rencor. Las delegaciones de gobierno y las estructuras de planeación ahí están, qué hacen, nada.

**P. Usted fue con Diódoro Carrasco a Gobernación.**

R. Yo preparaba los discursos y la carpeta cuando tenía que salir. Recibía la carpeta secreta del Cisen. Se enojó el director del Cisen conmigo un día, que por qué yo la recibía. Era puro chisme. Éramos como cinco personas en mi equipo. Iba a las reuniones del secretario, sacaba los acuerdos y esa era mi chamba. Yo no tomaba decisiones. Gabino había sido antes el secretario técnico, yo lo sustituí porque Diódoro lo hizo subsecretario. Me pidió que le ayudara a hacer su cierre, le pedí que me enviara a su administrativo para la entrega-recepción.

**P. Después, cuando inicia el gobierno de Gabino Cué, ¿qué diferencias sustanciales encontró en la Secretaría que dirigió en los noventa luego de 15 años?**

R. Hubo un proceso de desadministración. No se hicieron las cosas que debieron hacerse. No puedo opinar si se robaron o no dinero Murat y Ulises Ruiz. Yo llego ahí porque no tenía nada que hacer. Cuando me ofrecen la Secretaría de Finanzas era un desastre. Más o menos era la estructura, pero ahora había subsecretarios. Es un tramo que no sirve. Había tres subsecretarías porque desaparecieron el Coplade. Consideraron que no había que tener Coplade que estaba en la ley y era el órgano de planeación. En el gobierno de Gabino no hubo planeación, había que ordenar las ideas para mejorar el enfoque. Le empezaron a pegar a Cajiga porque tenía mucho poder, acumulaba ingresos, egresos y planeación. El gasto corriente y un pequeño programa de desarrollo del estado estaba en egresos. Y la otra era la negociación de los recursos estatales y federales con los municipios. Lo que negociaba el gobernador para obras de infraestructura. La novedad que me encontré era la planeación. Instrumentar a ojo de buen cubero la administración de los recursos sin ton ni son. Era casi para atender a las organizaciones. Había un déficit como de seis mil millones de pesos. Había que pagar el presupuesto. El gasto trae una inercia, te pones adelante y te aplasta. Es una aplanadora, como un avión. Había que calcular de qué tamaño era el porrazo. Estaba el tema de los maestros que era un desastre, y el de salud que era otro desastre.

**P. ¿Incorporó un equipo suyo para que lo ayudara?**

R. No. Todo sirve. Tampoco soy de que me traigo a mis amigotes. Desaparecimos la subsecretaría de ingresos, se quedó como dirección, pusimos la tesorería que le dimos cierto grado de autonomía. Nos pusimos a reordenar el presupuesto, a pelearse a sombrero limpio con las organizaciones y con el gobernador. Le dije que lo habían engañado con el presupuesto para su programa social Bienestar. Él creía que había mil millones de pesos, pero no los había. Y lo habían subido a ley, una estupidez total. Cuando mucho lo dejamos en 300 millones. De dónde sacas que puedes regalar los uniformes o los útiles escolares, quién te crees. Empezamos

a navajear a las organizaciones. Les dije, ya no hay programa de inversión estatal, todos los recursos son federales, y el Ramo 33.

**P. La olla de presión empezó a bullir por el lado de quienes exigían dinero.**

R. Había que meter en orden a los diferentes secretarios. Había que desoír al gobernador. Aquí hay que poner orden. Ni siquiera tenía voluntad para decir que no, el gobernador y los secretarios. No era cuestión de pelearse, pero no hay. Le dije, dime qué te es super indispensable y le buscamos y llegamos a un arreglo. Se trata de que lleguemos a un acuerdo de cómo si se puede. Hay que quitarles dinero a las organizaciones. Se les daban mil o mil 200 millones de pesos a las organizaciones al año. A lo mejor eran 40 organizaciones y los funcionarios se orinaban, les sacaban lo que podían [notoria molestia]. Además, estaba el IEEPO [Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca]. Tenemos que resolver el tema del presupuesto del IEEPO. Hay que meterse a esto, hablé con Nemesio que era el director financiero y lo logramos. Le dieron 7 mil millones de pesos más anuales para resolver su déficit. Al final el déficit pasó de 6 mil a mil millones de pesos. No pudimos resolver el de salud, pero qué debíamos hacer, partirnos la madre con la Federación. La fórmula estaba muy mal aplicada en educación, les dijimos que nos habían quitado recursos para dárselos al Estado de México. Empezó el sindicato a presionarnos. A los maestros les valía madres el problema presupuestal, a ellos querían que les pagaran lo que tenían que pagarles y ya. Íbamos a Gobernación y no se hablaba del presupuesto, sino de lo que les debía el Gobierno Federal, y que no les podíamos dar porque no teníamos dinero. Un día me quiso callar Luis Enrique Miranda, subsecretario de Gobierno de Enrique Peña. Y le dije, usted no sabe ni se deja ayudar. Qué no les daban. Aunque recogieron la nómina, que le pidieron a Gabino romper con ese esquema, con el IEEPO, pues mejor.

**P. ¿Sus acuerdos a nivel federal pasaban por el visto bueno del gobernador?**

R. No, no teníamos que pasar los acuerdos con el gobernador. Era la Secretaria de Finanzas, el IEEPO, y con Hacienda. Gabino no nos pedía cuentas, no se comentaba en reunión de gabinete. Lo veía porque yo quería; él no tenía ningún interés en acordar conmigo. Él me mandaba a llamar para que lo hiciera fuerte y le diera argumentos. A ver por qué le voy a dar tanto a tales. Cuando llegué pregunté a cuántos secretarios de Estado a nivel federal había ido a ver el gobernador, y resulta que no, a ninguno había ido a ver. Cuando me meto a ver el tema del IEEPO, vengo con el gobernador y le digo, hay que hablar con el Secretario de Hacienda y no me hacía caso. Hablé con Alberto Vargas [secretario de Administración 2010-2016] que era cercano a él y con Jorge Castillo [colaborador sin nombramiento de Gabino Cué, acusado de

actos de corrupción] que era super cercano, y así lo convencí para ir a ver al secretario de Hacienda. Solo así lo convencí. A ver, es mi pueblo, es mi estado, no puedes no pelear por tu gente, pero él no lo hacía. No puedes traer el argumento de que el estado está así pero no es mi culpa. Ajá, pero es mi turno cabrón. No como este señor, que dice que ya lo encontró así [Alejandro Murat]. No es así. Así estaba pero tú ya estás aquí, hay que salvar el estado por esto. Hay que sanearlo y dar resultados.

Era un desastre salud desde que entró Gabino. Cuando yo era secretario de Diódoro un día me habla para decirme que hay que pagarles a los maestros por cheque, era el proceso de descentralización. Sí, gobernador, pero si lo pudiéramos posponer unos nueve años sería perfecto. Nos pusimos a trabajar y lo logramos en meses. Era un cheque aceptado. En ese entonces Rafael Pérez me ayudó a monitorear la cuenta y teníamos una línea de crédito por si hacía falta. Después viene la descentralización de salud. Y yo le dije al gobernador que no aceptara este proceso porque nos iba a meter en problemas. No aceptes la descentralización de salud porque nos va a meter en problemas como el IEEPO, yo no iba, no participé en las mesas. En el acto de firma fui y no firmé. No se firmó en el mandato de Diódoro, sin embargo, nos enviaron el dinero. Lo recibimos y lo enviamos a la Secretaría de Salud.

**P. Le dieron mucho margen de maniobra a los Servicios de Salud de Oaxaca.**

R. Porque es un organismo descentralizado. Había que entregarles su presupuesto, qué hacían con él, era su problema. Hasta les sobraba billete. Estamos hablando de 1998 antes de que nos fuéramos y así se quedó. Si se robaron el dinero en los sexenios de Ulises o Murat ahí estaba la Contraloría y la Auditoría Superior. Sobraba dinero cuando yo me fui y cuando regresé era un desmadre. Empiezan a negociar los del sindicato de salud con el Gobierno del Estado que no tiene la capacidad para darles nada, pero se les dejan caer. El Gobierno del Estado dice sí a todo. Por supuesto que de ahí viene el déficit igual que en el del IEEPO. No me metí a estudiar la distribución de salud. Como en el IEEPO también había desvío de recursos. En el IEEPO se robaban la nómina, yo les dije, hay que monitorear, Contraloría, establecer mecanismos de control. [Hay un desfalcó documentado de las finanzas de los servicios de salud durante la administración de Gabino Cué; su secretario de salud, Germán Tenorio, sigue encarcelado].

**P. El conocimiento cotidiano hace responsable al Secretario de Finanzas de estas áreas, pero parece que el manejo de los presupuestos jugaba en un carril independiente a su responsabilidad.**

R. No, incluso la cuenta pública yo las presentaba como cuentas de orden, al final de los estados financieros lo presentaba no como cuentas del Gobierno del Estado, sino como cuentas de

orden. Yo se los dije, si nos involucramos en el presupuesto de salud nos va a cargar el demonio. Mi responsabilidad era recibir los recursos de salud y educación y entregárselos. En mi primera experiencia en el cargo, un día me habla el gobernador y me dice, qué te parece si les damos 50 días más de aguinaldo a los maestros. Y le dije, no me parece, no me metas, yo renuncio si crees que lo va a pagar el Gobierno del Estado. Entonces sale el titular de Educación a decir que ellos sí tenían, era Alfonso Gómez Sandoval. Si tú quieres darlo es tu tema, le dije a Diódoro. Y se los dieron los 90 días de aguinaldo. Antes eran 40.

**P. En el sexenio de Gabino la reducción del déficit de educación es un logro, pero el de salud no.**

R. Hacen cambios de responsabilidades. Antes toda la comprobación de recursos, excepto IEEPO y Salud, eran facultad de la Secretaría de Finanzas, pero llega Murat y descentraliza la responsabilidad. Ahora los funcionarios tienen que rendir cuentas a la Contraloría. Incluso yo les propuse que quitaran la Contraloría y se creara una Secretaría de Glosa y Cuenta. En sentido estricto, ¿sabes dónde debería estar la nómina? En la Secretaría de Finanzas, claro que me la sé, toda la nómina del IEEPO y de Salud debieron estar ahí para hacer lo correcto y no hay contratación sin cobertura presupuestal, de acuerdo. Cuando yo llego por segunda vez estos cambios ya se habían implementado. Ninguna de las tres grandes nóminas estaba en mi Secretaría. Ni salud, ni educación ni la nómina del gobierno estatal estaban en la Secretaría. Yo dije, pues chingue su madre, hay que tener oficio. A los secretarios los ayudaba a negociar. Y en el caso del IEEPO les dije que había una rendija para modificar la fórmula de asignación de recursos y funcionó. Cuando fuimos a negociar a la Secretaría de Hacienda llevábamos argumentos.

En salud también llevamos argumentos a nivel federal, los sensibilizamos de la tasa de mortalidad infantil, que era mucho más alta que en Nuevo León, entre otros indicadores, y les decíamos que cómo con esta realidad querían que no contratáramos personal. ¿Quieres que se muera la gente de Oaxaca? Les decíamos. Esa debe ser una voluntad política del jefe, pero no. Rafa manejaba nomás la mitad del presupuesto, la nómina, no el gasto de inversión. Le mandamos gente que lo ayudara y no se podía, era un desmadre. Hay fuimos más o menos, pero eso es incluso una voluntad política del jefe, que te deje chambear, ya después involucrabas al gobernador pendejo, y te ibas en procesión a partir la madre a nivel federal. Así está este rollo gobernador, hay que ir a México y órale nos íbamos.

## **Entrevista a Jesús Martínez Álvarez, secretario general de Gobierno de Oaxaca, 2011-2013 y representante del Gobierno de Oaxaca en la ciudad de México, 2010-2011. Gobernador Interino de Oaxaca 1985-1986**

### **P. ¿Cuáles son los orígenes de su relación con Gabino Cué?**

R. Desde mi época de estudiante, fui cobrador para después practicar en los despachos de contabilidad. Cuando me gradué como contador abrí mi despacho. No fui a pasar clase, fui a entenderle para vivir. Uno de mis primeros clientes fue don Nicolás Monteaguado, casado con doña Jazibe Pedro, los abuelos de Gabino Cué. A ellos nunca los voy a olvidar porque eran gente de primera, y don Nicolás me consiguió clientes. Luego se fueron a vivir a Monterrey, donde Gabino estudió varios años en el Tecnológico. Más tarde, en los noventa, yo trabajaba con Manuel Camacho en la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. Gabino se incorporó conmigo como asesor, le di una oportunidad en la administración pública. Más tarde me dijo que lo había invitado a trabajar con él Diódoro Carrasco en Oaxaca, y le dije que adelante. Gabino me buscó después cuando quería ser candidato del PRI a la presidencia municipal de Oaxaca, pero el gobernador en turno no le permitía ser candidato, José Murat. No le dieron oportunidad por el PRI, pero la buscó por otros partidos.

Yo ya había renunciado al PRI porque un ex gobernador de Oaxaca, mientras era secretario de Gobernación, pidió mi salida del Issste cuando me desempeñaba como subdirector general, luego como delegado del PRI en Guanajuato e incluso como coordinador de la campaña interna para ser candidato presidencial de Jesús Silva Herzog. Fue una persecución política. Consideré que era momento de crear una nueva opción política y me fui a coordinar diferentes asuntos a Convergencia, que era un partido reciente en que veíamos una opción distinta. Ahora bien, yo no influí directamente en la designación de Gabino como candidato de Convergencia al gobierno municipal en 2002, pero sí coordiné su campaña a la alcaldía, sin ponerle ningún regidor o propuesta específica.

### **P. ¿Fue difícil hacerle frente al PRI del gobernador Murat?**

R. Para mí no porque ganamos con una gran diferencia. Fue presidente municipal, no destacó, pero hizo un papel decoroso. Después busca ser candidato a gobernador. En su gestión municipal no me pidió que lo asesorara y no me acerqué. Ganó de manera rotunda a pesar de la abierta intervención del gobierno del estado. A partir de ahí, coordiné su campaña para gobernador frente a Ulises Ruiz en 2004, sobre todo para tener una estructura electoral con representatividad en todas las casillas. En los primeros datos la tendencia era muy favorable a

Gabino, pero de momento suspenden todo sin ningún motivo. Desde mi punto de vista, Gabino ganó la primera vez pero mandaron a hacer boletas falsas que después aparecerían quemadas en el Río Salado de la ciudad de Oaxaca. Eran las cajas de lo que había sido la verdadera elección. Pudo haber sido en 2004 la primera alternancia, tenía muy buena imagen Gabino, pero no sucedió. En la impugnación ante el Tribunal Electoral ya no me llamaron y esto marcó cierta distancia. Entonces yo ya no participo en la elección de Gabino al Senado en 2006. En 2004, había molestia contra el gobierno y la elección se judicializa.

**R. ¿Cómo marca la relación con la coordinadora el liderazgo de Gabino Cué?**

R. Cuando fui gobernador interino no tuve problemas con la sección 22. Su lucha era porque creían que no había democracia dentro del SNTE. La propuesta de la sección 22 fue la democratización del sindicato. No teníamos problema, hablando se entendía la gente, te hablo de la década de los ochenta. Ellos dividen su trabajo en la comisión política, el comité ejecutivo seccional donde tienen cabida todos los grupos y el cedes donde había gente académica. Me iban a ver para muchos asuntos varios de los líderes, incluso aún cuando fui diputado federal entre 2003 y 2006. Con el paso del tiempo, los gobernadores fueron cediendo a las demandas de los maestros y de paso departiendo a algunos dirigentes, en complicidad con ciertos funcionarios que eran los conductos para hacerles llegar dinero, como pasó en la administración de Gabino.

**P. ¿Qué diferencias hay entre las elecciones a gobernador de 2004 y 2010 con Gabino Cué al frente de la coalición opositora al PRI?**

R. Yo creo que las circunstancias políticas, si tú lo ves desde 2006 ya tenía mucha facilidad para expresarse. Entonces yo no intervengo en esta segunda campaña, que es al Senado. Ahora, en 2010, la segunda vez que intenta ser gobernador llega con el apoyo de varios partidos y parecía que iba a ser un buen gobierno porque se había roto la institucionalidad de Oaxaca en los años previos. A mí Ulises Ruiz me buscó para ser su representante en la ciudad de México en su último año de gobierno por el desgaste de su relación con José Murat. Su yerno era representante del gobierno en la Ciudad de México, y finalmente yo asumí esa posición, un área que estaba abandonada y echamos a andar. Yo diría que en 2010 el desgaste de Ulises era evidente y se dieron las condiciones para que ganara la coalición opositora al PRI.

**P. Llega un gobernador con un gran bono democrático, más de la mitad de los oaxaqueños votaron por Gabino Cué en 2010. Varios ex gobernadores estaban en su toma de posesión, incluido usted.**

R. No tenía la intención de entrar al gobierno, ni en los planes de él estaba que yo me uniera al gabinete. Seguía siendo el equipo de Diódoro Carrasco. Fui a la comida y me regresé a la ciudad de México. Vi que se empezó a descomponer. Gabino me dice: quiero que como representante del gobierno en la ciudad de México venga usted cada lunes a la reunión de gabinete legal. Iba yo a escuchar los proyectos, las obras, en fin. Las reuniones de este tipo son nuevas en este momento. Yo le sugerí que hiciera estas reuniones, pero con método: Nunca hagas una reunión que no tenga un resultado. No había seguimiento ni agenda. En la sala yo me sentaba junto a él. Había discusiones entre varios funcionarios, había mucho desorden. Yo dejé de ir en mayo de 2011, a los pocos meses de su arribo. Un día me dice que por qué no voy, y le respondí que no servían esas reuniones. A los cinco meses él me dice que ya no aguantaba la presión y ahí me pide que yo sea secretario general.

Le dije que había sido un error que los módulos de desarrollo social se hubieran desincorporado de la Secretaría General. Le dije que en vez de anticiparse a los problemas los estaba atendiendo cuando reventaban. Oaxaca es muchos problemas a cada hora, de límites, agrarios, de grupos. Le dije, desmantelaste la Secretaría General. Hablamos con Benjamín Robles, que en ese momento era su secretario particular. Él dijo que los módulos eran para atender los problemas políticos, pero eran en los hechos una estructura de poder. Le cuestioné, acerca de cuál era la política social que atemperaría los problemas. Le dije al gobernador que debía devolver a la Secretaría lo que operaba su secretario particular. En teoría, el secretario general debía coordinar a los delegados, pero esto ya no sucedía. Le dije que redujera a los delegados y que no pusiera a los futuros diputados, dirigentes o mapaches electorales en los puestos. Me ofreció que estuviera unos meses hasta el cierre de 2011 y después consensábamos un perfil que quedara al frente de la política interna. Pero de un día para otro me avisa que sea secretario de agosto a diciembre.

**P. ¿Por qué considera que el gobernador no recurrió a alguien de su grupo político, el diodorista?**

R. No había alguien del equipo diodorista que lo hiciera, ¿a quién hubiera puesto? En lugar de decir, espérate, vemos quién puede ser el secretario, con el traje que traía me fui a Oaxaca. En las reuniones de gabinete, el gobernador le instruyó al secretario de Administración que reconcentrara los módulos de desarrollo en la Segego. No están de acuerdo, buscaba excusas Vargas. Hacia el 15 de septiembre para el desfile, levanté a la gente que protestaba en el Zócalo. No usé a la guardia que me enviaron. Desde que asumí el puesto tuve dos personas 24 horas durante 20 meses siguiéndome desde que salía de mi casa. Me vigilaban para ver qué hacía,

eran informantes de la policía estatal. No tuve un paro de maestros durante este tiempo. Azael Santiago Chepi, el dirigente, buscaba que hubiera problemas. Hubo injerencia de actores externos al gobierno para generarle problemas al secretario de Gobierno. A quien chingaban era a Oaxaca y al gobernador. El problema era conmigo, por ejemplo, de Gerardo Cajiga, entonces secretario de Finanzas. Yo qué tenía que ver con que Finanzas no le diera recursos al secretario de Infraestructura. Me llegaban estos temas, más la presión de las organizaciones sociales por recursos públicos. Y cuando acordaba las reuniones, la respuesta era: discúlpame, pero nos citó Jorge Castillo a la misma hora. Esta era una disculpa usual de los secretarios cuando yo buscaba acordar con ellos. ¿Sabes cuántas veces fui a los Chimapalas? Nueve. Porque me tocó atender la invasión del municipio Belisario Domínguez que se crea por parte del estado de Chiapas. Eran grupos que se metieron al estado de Oaxaca por intereses de explotación maderera. En general tenía una limitación incluso en el fondo de caja de la Secretaría. Llegué a poner de mi dinero para cubrir el gasto corriente. Cuando entras al servicio público debes entenderlo, ser consciente de que si tú como servidor público haces algo malo debes tener en la mente que vas a partirle su madre a mil, dos mil o 50 mil gentes. Debes tener la mentalidad. Debe haber un orden y estructura, un seguimiento del programa de gobierno que presenta el gobernador para que tengas acuerdos. Nunca hubo eso. No puedes tener equipitos dentro de tu propio gobierno. Debe haber alguien a quien le hagas caso. Eran equipos que no obedecían a una cabeza, llámese el secretario de Gobierno o llámese el gobernador.

**P. El Secretario General de Gobierno fue el jefe de gabinete por mucho tiempo en Oaxaca...**

R. Conmigo al frente no era así, le dije, mira Gabino yo me salgo. Si no soy yo quien lleva el orden de las cosas, me estás desgastando con cansancio y tú quedas mal como gobernador. Si yo citaba a alguien me daban un pretexto. Cajiga no iba ni con el gobernador. Imagínate el trabajo que debes llevar al interior del gobierno. Con la Secretaría de Gobernación no tenía ningún problema. Incluso me ofrecieron ser coordinador de asesores en la Subsecretaría de Gobierno. Gerardo Albino que era el secretario de Desarrollo Social un día nos acompañó a Gobernación con Luis Enrique Miranda. Se creía el más chingón. Y lo corrió de la reunión por querer dar clases, no comprendía el trato con este funcionario.

**P. ¿Qué pasa con la regionalización del país por parte del gobierno de EPN? ¿Acordaba con la responsable o solo con Gobernación?**

R. A Miguel Ángel Osorio lo hicieron a un lado, ¿cuándo intervino en un problema político o de maestros? Nunca. Miranda llevaba las mesas de negociación. Chuayffet no llevaba las mesas

de educación con la CNTE. A ver, no puede funcionar un gobierno si no existe el respeto a las jerarquías que marca la Ley Orgánica. Debes tener la virtud o la sensibilidad para escoger a las gentes adecuadas. Debes establecer un programa de gobierno para que haya un orden que te permita trabajar coordinadamente y de manera más eficiente. No dejar que los problemas lleguen a la ciudad, anticiparte a ellos. Si esto no se da en un gobierno es muy complicado para los que van a servir. A los que van a hacer negocios les cae de maravilla. Si manejar Oaxaca de manera normal es difícil, imagínate ahora con esta cuestión de trabas y cuestiones que te ponen al interior. Cada semana o 15 días había una asamblea del magisterio. Qué hacía yo, operaba antes porque ya se iban a ir a paro. A pesar de los problemas, faltó la coordinación, el mando del ejecutivo y no haber permitido situaciones delicadas que se dejaron pasar. Fueron dejando precedentes y subiendo de escala. Me tocaron los ejercicios del 12 y el 13 hasta abril. No recibí recursos para desactivar problemas sociales. En mi renuncia le pedí que pusiera a alguien que le tuviera confianza. Me invitó a que fuera su asesor después de renunciar. El secretario de Finanzas distorsionó el presupuesto y generó muchos problemas internos. Antes de las reformas de Peña en 2012, hasta ahí pagaba el gobierno federal la mayoría de la nómina educativa. ¿No hubo seis presupuestos históricos? El dinero se iba en los boquetes de educación, salud y obras.

**P. ¿Cuándo decide presentar su renuncia?**

R. Cuando vi que con todas las limitaciones que tenía como secretario general de Gobierno no podía avanzar, cada quien no solo trabajaba para sí mismo, sino que ponía trabas para que saliera mal el gobierno en conjunto y afectara a la secretaría. Esto fue claro. La otra cuestión fue la injerencia de personas externas al gobierno. Jorge Castillo no tenía nombramiento, pero trataba asuntos del gobierno estatal. El gobernador lo dejaba hacer. Un día el secretario de Infraestructuras me externó su preocupación porque al final el firmaba las autorizaciones. Yo esperaba tener en calma al estado, no salirme y que la gente pensara que no pude después de mi trayectoria previa. Era un reto personal. Me vi obligado a salir por el desorden interno, que no había un orden. El gobernador no quiso llevar el control y cada día era más evidente. Siempre el gobernador en Oaxaca había asumido el papel de un jefe político, esta vez no.

**P. En síntesis, ¿cuál es su balance de este primer gobierno de alternancia en Oaxaca?**

R. Tuvo la oportunidad cuando entró de cambiar el modelo de gobernabilidad, no la aprovechó. Daba la impresión de que sería un cambio radical, pero defraudó a la gente. ¿Cuáles son las causas? Es importante pensar en ello.

**Entrevista a Adolfo Toledo Infanzón, presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Oaxaca, 2015-2016; diputado local 2013-2016; senador de la República, 2006-2012**

**P. Pareciera que los ámbitos de representación política y servicio público están muy compenetrados en Oaxaca.**

R. Oaxaca en los últimos 25 años del siglo pasado vivió un proceso de profesionalización de la administración pública. Con Pedro Vásquez Colmenares, gobernador de Oaxaca 1980-1985, se tuvieron por primera vez planes de desarrollo en el gobierno estatal. El antecedente de este primer plan estatal de desarrollo fue el Plan Oaxaca, un ejercicio del Banco Mundial que se desarrolla a finales del periodo estabilizador y estuvo a cargo de un planeador italiano que lo desarrolla, Bruno Ferrari

**P. ¿Cómo se logró este empate entre un político tradicional como don Heladio con un joven tecnócrata educado en la ciudad de México, con una visión digamos globalizadora del desarrollo?**

R. Tenían los dos el mismo propósito a través de diferentes rutas. El gobernador Heladio tenía claro lo que quería: el beneficio de las comunidades y la cercanía de la gente, tuvo un gobierno en movimiento permanente. Fue exitoso porque supo tener un buen equipo que lo ayudó a conducir el desarrollo de Oaxaca, de esa manera pudo tener éxito. Además que el gobierno federal fue afín a él no solo en el discurso. Le tocó que se tuviera el programa “Solidaridad” que convirtió a Oaxaca en una incubadora de proyectos por sus condiciones. Aunque el gobernador no se entendía con quienes dirigían el programa, su ventaja era que Diódoro sí, desde la secretaría de Planeación de Oaxaca se entendía con Luis Donald Colosio y Carlos Rojas.

**P. ¿Ya había una tendencia para que Diódoro fuera el sucesor de don Heladio?**

R. No, construyó su candidatura día a día. Diódoro más allá de ser tecnócrata era una gente que recorría el estado todos los días, tenía claridad temática y de lo programático-presupuestal. Por otro lado, tenía una vinculación muy clara con las organizaciones que existían en Oaxaca. La diferencia es que Heladio era muy priista y jugaba con una o dos organizaciones adversas al PRI para sus equilibrios, pero Diódoro jugaba con todos.

**P. ¿Usted diría que en 98 estaban dadas las condiciones para una alternancia en el poder ejecutivo estatal?**

R. Sí, pudo haber alternancia, pero qué pasa, Zedillo que nunca se involucró en la toma de decisiones políticas delegaba en Liébano Sáenz [secretario particular del Presidente] la operación política y del PRI, a Diódoro le faltó fortaleza para construir una candidatura sólida

hacia la gubernatura. Además, se da el factor Monreal. Con esto Murat amaga y Liébanos dobla las manos. Murat no conocía Oaxaca, fuera de la capital y del Istmo no tenía las redes. En tanto Héctor Sánchez era coordinador de la bancada del PRD en el Senado y tenía un activismo permanente en el estado. Diódoro apoyó en todo lo que pudo y el PRI gana por cien mil votos.

Él intentó que José Antonio Estefan fuera el candidato del PRI pero no pudo articular por los factores: Liébanos se asusta con el “Monrealazo” [Ricardo Monreal renuncia al PRI y gana la gubernatura de Zacatecas por el PRD por primera vez] y le cede a Murat la candidatura. Por otra parte, Héctor agrupaba a todas las expresiones de la izquierda.

**P. Vino el sexenio de Murat que para algunos analistas representó un retorno al autoritarismo. Se le acusa de prácticas caciquiles.**

R. No tanto en el arranque porque necesitaba consensos, estaba de frente la candidatura presidencial del PRI. Tuvo que equilibrar en sus primeros dos años. Zedillo ya se iba y Liébanos también. Él apuesta en el 99 por Francisco Labastida que avasalló en Oaxaca. Al mismo tiempo deja que Ulises Ruiz [gobernador de Oaxaca 2004-2010] se fuera de coordinador nacional de la precampaña de Roberto Madrazo. La llegada de Fox fortalece a Murat. Al tener a Fox en la Presidencia algunas organizaciones hacen equipo con el gobernador, fueron cuatro años. Si el presidente hubiera sido Labastida no sé cuál hubiera sido el comportamiento del gobernador. Los oaxaqueños cerraron filas con el gobernador ante el autoritarismo de Fox.

**P. Había una captura de recursos públicos por parte de organizaciones sociales desde entonces.**

R. No, porque se trabajaba en dos bandas. En el gobierno de Murat a los municipios se les asignaban recursos mediante interlocución directa, sin que organizaciones fueran intermediarias. Y a éstas se les trataba sobre todo mediante proyectos productivos sin que intervinieran en los municipios, el acuerdo es que no se metieran en las obras o proyectos municipales. Pero en la salida de Murat y principios de Ulises hubo organizaciones que intentaron romper este esquema: el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui y Antorcha Campesina.

**P. En el periodo de Murat gana la capital de Oaxaca un joven poco conocido por un partido minoritario, Convergencia, Gabino Cué, ¿por qué considera que convenció a la ciudadanía de la capital de Oaxaca?**

R. Hacia atrás Pablo Arnaud fue un presidente cercano a la gente, que dio resultados. En su sucesión el PAN vuelve a ganar con el Güero Rodríguez que era un personaje popular, conductor de un programa de radio que todos escuchaban, pero no era originario de esta ciudad.

Como autoridad su popularidad se convirtió en debilidad porque no tenía estructura programática de cómo gobernar, no concluyó. Gabino intentó construir una candidatura ciudadana, incluso con el PRI, pero se le cerraron los espacios.

**P. ¿Por qué Gabino era tan popular?**

R. Supo aprovechar varios de los elementos de su trayectoria familiar, de su personalidad y del momento que se estaba viviendo a nivel nacional, estábamos en el primer año de Fox y se había dado la alternancia. Además, el padre de Gabino había sido responsable de las finanzas del estado durante diez años, su familia era, es, una familia de prestigio, bien vista. Y él tenía el antecedente en el gobierno de Diódoro de haber sido una mano amiga de mucha gente que buscaba a Diódoro y de estilo suave sobre todo para la capital y segmentos de clase media-alta.

**P. Él construye la imagen de representar un cambio en Oaxaca luego de la persecución que acusa del gobierno de Murat.**

R. Eso fue posterior, como presidente municipal. Su llegada se da porque tenía un capital y una red importante y ganó por ochocientos votos. Tuvo el respaldo que Diódoro le pudo dar en la construcción de acuerdos para la candidatura de 2004. Sobre todo por el PAN y el PRD. PRD más que PAN operaron sobre una línea para armar la propuesta en torno a Gabino. Y sale de Convergencia la propuesta de coalición.

**P. En 2004 Gabino tiene enfrente a un político priista muy hábil, Ulises Ruiz, se cierra la elección pero resulta el candidato perdedor más competitivo en la historia del estado, ¿cómo interpreta este resultado?**

R. Si vemos el análisis electoral de cómo se da la participación pues Gabino arrasó en la ciudad de Oaxaca y los Valles Centrales. En lo urbano arrasa, y también en Huajuapán, Juchitán, Tuxtpec y Salina Cruz. Por lo de Fox, muchos grupos sociales querían un cambio.

**P. ¿Cómo logra el PRI conciliar con los grupos que se sienten excluidos de la política oaxaqueña en la elección de 2004? ¿Cómo establece vínculos de comunicación con ellos?**

R. En la elección de 2004 el eje central fue el voto duro como primer paso, después fue hacer un cruce sobre los sectores productivos del estado más allá de los partidos. Ulises se acercó a los grupos económicos organizados de manera sectorial, del turismo al campo. También fue una campaña de las mujeres. Tuvo también un respaldo importante de intelectuales, por ponerte un ejemplo, Francisco Toledo o Andrés Henestrosa que grabó videos apoyando a Ulises, y el emblemático de los empresarios, Alfredo Harp, por lo menos no se confrontó. Sin embargo, la clave fue que lo que Gabino captó en el voto volátil, Ulises lo afianzó con el voto duro.

**P. Una vez que Ulises es gobernador se enfrenta al panorama más complejo al que se ha enfrentado un gobernador. Llega a ser gobernador muy acotado.**

R. Estas circunstancias se dan en el segundo año, el primer año de Ulises fue atípico en la relación con el gobierno federal. En 2005, Ulises tuvo todo el respaldo de Fox porque la interlocución con Oaxaca la llevaba Xóchilt Gálvez. Este año Fox fue doce veces a Oaxaca. Ulises encontró un canal de comunicación y una agenda con ella, no solo en temas de pueblos indígenas, sino en otros rubros como energía que se llevó a comunidades rurales que no la tenían, por ejemplo en la Sierra Sur, también en infraestructura hospitalaria. El segundo año se complicó por varias razones, una que Ulises se fue a apoyar la campaña presidencial de Madrazo, a la par se complican negociaciones con la sección XXII. Hubo un parteaguas, Ulises negoció con Murat medio gabinete, por ejemplo, la contraloría con Irma Piñeyro [candidata a gobernadora en 2010 por Nueva Alianza; declinó por Gabino Cué en la recta final de la elección]; el Instituto de Educación (IEEPO) con Froylán Cruz, las secretarías de seguridad pública con Vera Salinas, y de salud con Juan Díaz. A principios del segundo año de gobierno, Ulises cesa a todos excepto a Vera, les pide la renuncia. Esto fue un factor de inestabilidad sobre todo en el IEEPO. Hubo una conducción política para complicar la negociación, a quien designa en el IEEPO entrapa la negociación. Y la sección XXII asume posiciones que iban más allá de lo gremial, como irse a un movimiento radical.

**P. ¿Implica que venían alentadas por el ex gobernador José Murat?**

R. Sí, claro, totalmente de acuerdo.

**P. A quién más beneficiaba dicho movimiento era a los partidos de oposición, especialmente al PRD.**

R. Algunos actores de estos partidos permanecieron al margen, Gabino Cué al margen.

**P. ¿No aprovecharon el movimiento social para capitalizarlo a su favor?**

R. Gabino más mediáticamente por su posición como secretario de la Mesa Directiva del Senado; Salomón Jara más activo.

**P. Usted compitió con Gabino hacia el Senado de la República, ¿notó que su fuerza electoral provenía de la elección de 2004?**

R. Es que 2006 fue una elección atípica en Oaxaca. Truena la negociación, se viene la movilización intensa desde mayo, va más allá de la capital. Los grupos de la XXII sobre todo UTE y Praxis violentan la negociación, además con presencia en los Valles Centrales movilizaban de una noche al amanecer cinco mil gentes. Hasta ese entonces negociaban con el

director del IEEPO, entonces Ulises se siente acorralado cuando ve que no hay negociación viable y que ellos pensaban irse a lo que habían hecho con el EPR [Ejército Popular Revolucionario] diez años antes. Por eso toma la decisión de desalojarlos el 14 de junio. Fracasa porque no se coordinan los mandos policiacos en el proceso. Aquí se ve el efecto de Praxis y UTE, eran 400 policías contra cinco mil profesores. Fue un cálculo equivocado del gobernador, de ahí se derivó todo lo demás. Ya no era un plantón en la capital, tenías bloqueos en todo el estado.

**P. ¿El impulso de estas movilizaciones fue crucial para que Gabino ganara la elección al Senado?**

R. No hubo campaña las últimas tres semanas sino bloqueos y movilizaciones permanentes. Las dos o tres semanas previas no había certeza que se tuviera elecciones en Oaxaca. Toma una decisión la XXII con el PRD y yo creo que con Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Tenían dos rutas, una, reventar la elección, la otra que se organizaran, movilizaran, establecieran redes y se fueran a promover el voto por Andrés Manuel y por Gabino. E hicieron esto. Gabino Cué me sacó como 115 mil votos y eso que tuve 45 mil votos más que el candidato presidencial Roberto Madrazo. La estrategia fue exitosa. Los líderes magisteriales nos mandaban decir que no hiciéramos campaña porque no habría elección. Las carreteras estaban bloqueadas.

**P. ¿Por qué se apagó el movimiento?**

R. Llegamos a la elección, gana Andrés Manuel en Oaxaca. Estábamos en agosto-septiembre, se integra la legislatura, a nivel nacional Calderón y se integran los equipos de transición. De alguna manera, Calderón no podía asumir responsabilidades porque se escudaba en que aún no era presidente electo. Fox interviene a través de Carlos Abascal que era secretario de Gobernación. Establecen en Gobernación una mesa, una gran mesa en la que no convocan al gobernador, sino a los partidos, empresarios, intelectuales, era una mesa de cien gentes, y ahí busca los acuerdos para restaurar la paz social y la normalidad en Oaxaca. Convoca a la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) y los sienta, ¡ahí es donde le dice: don Flavio al dirigente de la APPO! [risas], ya no estaban los bloqueos pero seguía el plantón en la capital.

Esta mesa encabrona al PRI nacional y al gobernador, que no la valida. El propósito desde la visión de Abascal y de Fox era tomar el control aunque ellos ya se iban. No había gobierno electo, tenías el plantón en Reforma de AMLO. El gobernador no acepta, se da un golpeteo mediático varias semanas. Ulises busca a dirigentes del PAN y el PRD y tiene apoyo importante

de Manuel Espino. En el PRD hizo acuerdos parciales con los senadores, con Navarrete, el coordinador, y con Monreal. No habló con Dante. A la par en el Senado se promueve una solicitud de desaparición de poderes. Una parte de las bancadas del PRD y el PAN la dejaron correr, el PRI, una parte también estaba de acuerdo.

**P. ¿Quién la solicita?**

R. La solicitan Salomón Jara y Gabino. Se va a la Comisión de Gobernación primero, que presidía Jesús Murillo Karam. La APPO ya había quemado el recinto del Poder Judicial, el gobernador no podía entrar al Palacio de Gobierno ni a Coyotepec [Casa Oficial en tiempos de Ulises Ruiz]. En este proceso Ulises tuvo un aliado en Espino. Se hicieron los mecanismos de control y defensa contra la voluntad de Murillo. Al final, los dos coordinadores de bancada en el Senado y la Cámara, Beltrones y Gamboa respectivamente, respaldan a Ulises. Para que se desaparezcán poderes se requiere que los poderes locales no estén constituidos y no funcionen con base en las responsabilidades que tienen. Se integró una comisión de legisladores que hicimos un recorrido a Oaxaca y la conclusión fue que sí estaban constituidos, que funcionaban con base en responsabilidades asignadas, aun cuando no estuvieran sesionando en sus sedes. ¿Qué se hizo? En el hangar del gobierno del estado en el aeropuerto, en una esquina estuvo el Poder Ejecutivo, en otra esquina, la mayoría calificada del Congreso del Estado, más de 28 diputados locales y estaban todos los magistrados del Tribunal Superior de Justicia en otra, y demostraron a la comisión con documentos que estaba operando el gobierno.

**P. ¿Cómo considera que después de esto el PRI de Ulises Ruiz logra resultados avasallantes en 2007 y 2009?**

R. En el análisis electoral por la baja participación. 2007 era solo elección local y a la gente no le interesaba. 2009 entró en un contexto en que Ulises pudo replantear el ejercicio de su gobierno con base en programas sociales que fueron cuatro: Alfabetización, vivienda digna con pisos firmes y techos dignos; unidades móviles, y módulos de maquinaria, más las mezclas de recursos con municipios y organizaciones. A la par de esto hubo un proceso de reestructuración del PRI, Ulises hacía giras todos los días de martes a sábado.

**P. ¿Qué observaba en el Senado respecto a Gabino?, ¿era un político que hacía alianzas para tomar el Gobierno del Estado en 2010?**

R. A Gabino lo llevó de la mano al 2010 Andrés Manuel. Cuando Gabino decide hacer una precampaña desde 2008 recorre los 570 municipios de la mano de AMLO. Andrés Manuel llegaba los jueves a Oaxaca y se regresaba los domingos. Así lo hizo ocho meses. Este fue uno de los factores de su triunfo ulterior, el otro fue la división del PRI.

**P. El gobernador no controlaba todos los hilos del estado para garantizar su sucesión.**

R. Sí los tenía. Eviel Pérez Magaña [candidato del PRI a la gubernatura en 2010] fue el candidato a diputado federal más votado en 2009, y por eso lo hace coordinador de los diputados federales. Era la LXI Legislatura. Lo manda seis meses con avión, helicóptero, dinero, a hacer un recorrido por todo el estado. Pero al final en los análisis cuantitativos estaba empatado con Gabino. En enero de 2010 Jorge Franco [presidente del PRI de Oaxaca], empieza a presionar a Ulises, él convoca a una reunión con cuatro aspirantes. Ulises lo descalifica hasta que sale Eviel como candidato.

**P. Una vez que Gabino gana el gobierno estatal, ¿usted considera que faltó de parte del candidato ganador pericia para consolidar un gobierno eficaz?**

R. Sí, el problema de Gabino fue que no supo traducir en acción el éxito electoral. Fue un gobernador que surgió con gran legitimidad, pero no pudo implementar un gobierno exitoso. Tenía compromisos con distintos grupos y fue un gobierno de cuotas y cuates.

**P. Usted fue presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado en la segunda mitad de su gobierno...**

R. Sí, él fue un gobernador distante. No había comunicación, las bancadas nos sentamos dos veces con él en los primeros dos meses de ejercicio, pero nunca negociamos presupuestos con él. Nos sentamos para hacer una revisión con sus áreas de planeación y finanzas sobre los proyectos estratégicos. Nombró en el inicio de esa legislatura a un interlocutor formal que fue Carlos Santiago, subsecretario de gobierno estatal. Con Carlos hablamos en los pasillos del Congreso en una sola ocasión. Él fue el primer interlocutor y luego nombró a Jaime Bolaños que era compañero diputado del PRD y había sido jefe de la oficina del gobernador previamente.

**P. Pero no pudieron articular una agenda conjunta...**

R. No quiso. Como legislador te digo que fue un titular del ejecutivo ausente. Con el Legislativo fue totalmente ausente. Y tan ausente que en su cuarto informe de gobierno los integrantes de la bancada del PRI abandonamos la sesión.

**P. ¿Qué hubiera marcado una historia distinta?**

R. Resultados. Desde el principio no cohesionó un equipo que le hubiera permitido dar resultados, marcar rutas y pautas para el desarrollo del estado. Le dio parcelas a sus simpatizantes y los grupos de presión se fueron en un estado de confort y en una inercia.

**P. ¿Se acabó la época de los gobernadores fuertes en Oaxaca?**

R. Lo hemos visto en los hechos con Gabino y Alejandro Murat. Son gobernadores de repostería.

**Entrevista a Jaime Bolaños Cacho, diputado local en el Congreso de Oaxaca 2013-2016; jefe de la Gubernatura del Estado de Oaxaca 2011-2013; coordinador general de Financiamiento y Vinculación Internacional 2010-2011.**

**P. ¿Cómo se da su incorporación al equipo del primer gobernador de alternancia de Oaxaca?**

R. Considero que en la línea donde yo ya trabajaba y de donde provenía. Por una parte, yo venía del sector empresarial, de ser abogado litigante y dedicado también a la academia, participaba en diversas organizaciones de la sociedad civil. Representaba a diversos organismos de la sociedad civil y a la Fundación Comunitaria Oaxaca. En estos espacios impulsábamos el fortalecimiento de la participación ciudadana y de la sociedad civil. Considero que algo que demanda Oaxaca es precisamente la participación ciudadana. A finales del gobierno de Ulises Ruiz y luego de lo que generó la APPO, una gran expresión de organizaciones sociales, que confluyeron en el mismo interés de la sección XXII, la principal demanda era que las voces ciudadanas no eran tomadas en cuenta en la gestión de gobierno; desde el diagnóstico, el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Había una exclusión total de la sociedad civil.

Para mí ese era el contexto cuando Gabino Cué surge como candidato en 2010, y entonces uno de sus compromisos principales es estimular la participación ciudadana. Éramos un grupo que participábamos en un espacio que se llamaba Foro de Organismos Civiles de Oaxaca, el FOCO, éramos más de 160 organizaciones civiles. Participaban diversas organizaciones de profesionistas, el Colegio de Abogados de Oaxaca, por ejemplo, y organizaciones conformadas por maestros de la UABJO, entre otras. Nuestra idea era lograr que se incorporara esta visión en una plataforma política. Se trataba de generar vínculos entre la sociedad y el nuevo proyecto de gobierno. En la campaña de Gabino Cué hubo distintos foros con su presencia como candidato, y se llegó incluso al acuerdo de tener un foro permanente de diálogo con la sociedad civil organizada. A diferencia de 2004, cuando yo no participé, en 2010 veíamos una clara apertura de Gabino Cué con la sociedad civil. El fenómeno de 2010 no se da en 2004.

**P. ¿En qué términos acuerdan colaborar estas organizaciones ciudadanas con el candidato opositor al PRI?**

R. El acuerdo era tener mecanismos de participación ciudadana en la Constitución del Estado, y tener un reconocimiento de las organizaciones como entidades que contribuían al desarrollo de políticas públicas y que fueron incorporadas desde el diagnóstico situacional hasta el diseño de políticas públicas y programas. Las actividades de estas organizaciones sucedían previamente, al margen del sistema de partidos; era un foro preexistente a la llegada de Gabino

Cué en el que había una gran frustración porque en diversas ocasiones se le había propuesto al PRI en el estado incorporar espacios de participación ciudadana y siempre hubo una negativa de su parte. Quienes tuvieron gran actividad fueron, por un lado, las organizaciones indigenistas y, por otra, las defensoras de derechos humanos. Promovían una serie de reformas hacia las organizaciones indígenas, iban no solo en el aspecto social sino también en el aspecto político partidista. Impulsaban el reconocimiento de los sistemas normativos internos basados en los usos y costumbres, en cada uno de los más de 400 municipios que se siguen rigiendo por este sistema.

**P. ¿El trato con el candidato y después gobernador de alternancia fue directamente con usted?**

R. Fue directo, sin intermediarios, y también fue el mismo trato con varios actores políticos que después se incorporaron al gobierno. Podríamos citar parte de las organizaciones indígenas, por ejemplo “Ser Mixe”, donde colaboraba Adelfo Regino, quien después se incorpora como titular a la Secretaría de Asuntos Indígenas (SAI). En otro rubro la propuesta fue transitar de una comisión estatal de derechos humanos, vía una reforma, a la Defensoría de los Derechos del Pueblo de Oaxaca. Así que en todo el proceso se incorpora la visión de estas organizaciones indígenas y defensoras de derechos humanos.

**P. A contracorriente de la idea del reparto de cuotas entre partidos, pareciera que se abrieron espacios para la sociedad civil con el arribo de Gabino Cué.**

R. Es correcto. Se crea también una coordinación general de la mujer, se abre un espacio para quienes ya venían participando en la Casa de la Mujer Rosario Castellanos. Con ellas se impulsa una visión transversal del posicionamiento de la mujer y una promoción y defensa de los derechos de la mujer. Ahí también queda gente de la sociedad civil. En otro ámbito, se impulsa la concepción de lo que sería el desarrollo social mediante la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, que se crea en este gobierno con la visión de abandonar las políticas asistencialistas y enfocar los esfuerzos en el desarrollo humano. Ahí se incorporan varios líderes, por ejemplo, Othón Cuevas, que recientemente falleció y fue parte de esa estructura. Él había impulsado Bancomunidad, una réplica del Kerala Gramin Bank, para apoyar a mujeres. Él ya había participado con la organización “Centéotl” dedicada a los pueblos indígenas. Entonces, en asuntos indígenas, en esta secretaría de desarrollo social y en el órgano transversal de las mujeres tienes tres claros ejemplos de incorporación de la sociedad civil en el gobierno de alternancia.

**P. Al inicio del gobierno usted va a una nueva área de relaciones internacionales.**

R. Sí, en qué nos basamos, primero en que el ingreso más importante del estado se da vía las remesas. Los municipios subsisten en buena medida por ellas. Una de las poblaciones más numerosas y con mayor tradición migrante han sido las comunidades indígenas oaxaqueñas. Era necesario que el estado le diera servicios a esta población migrante en el extranjero y se establecieran puentes entre las comunidades de origen y las comunidades migrantes, principalmente en Estados Unidos. La mayor población oaxaqueña se encuentra a lo largo de California, en segundo lugar en Texas, y era necesario tender puentes. También era vital contar con esquemas de cooperación internacional que contaban con antecedentes en Oaxaca a través del financiamiento, principalmente de los recursos procedentes de organizaciones estadounidenses. Una visión que se tenía, por parte de USAID, era que la forma de detener los flujos migratorios era generar oportunidades de ingreso en las comunidades expulsoras de migrantes. Así que había existido mucha inversión previamente en este rubro. Era necesario tender puentes.

**P. Esto fue una novedad como agencia de la administración pública oaxaqueña.**

R. La parte normativa está abandonada, es un vacío tanto para los migrantes como para la cooperación internacional y la participación ciudadana. En Oaxaca hay algo que a mí siempre me llamó la atención. Como estudiante de política pública leí a Alexis de Tocqueville, que cuando lo mandan a nuestro continente encuentra que las 13 colonias americanas estaban muy bien organizadas, y señaló que la mayor pobreza de un estado o una sociedad era la ausencia de organización. Estados Unidos había logrado en poco tiempo lo que le había tomado siglos a Europa gracias a su capacidad de organización. Yo creo que el estado de Oaxaca tiene una alta organización de manera natural, es un estado con gran organización. Difícilmente podríamos decir que más del 30% de Oaxaca es propiedad privada debido a que el 70% de su territorio es comunal. La posesión de la tierra es comunal a través de los comisariados que son autoridades electas. Esta es una organización que les permite mantener los recursos naturales como sus bosques, lo que es parte de su cosmovisión.

Cuando entramos al gobierno estatal en el libro de registro de la Secretaría de Gobierno había más de 600 organizaciones reportadas y luego la Fundación Comunitaria hizo un directorio de organizaciones, el doceo, donde aparecieron más de 250, es decir, Oaxaca podría tener más de 800 organizaciones actualmente. Unas son profesionales, unas apartidistas, existe una pluralidad y diversidad organizativa enorme. No podemos negar que Oaxaca es un estado

eminentemente organizado, pero lo que ha estado ausente es la regulación y los marcos normativos de entendimiento entre el estado y este entramado. No hay semana o mes que pase que no veamos la expresión de una organización, y dentro de lo que demandan son recursos. Triquis, mixes, zapotecas, prácticamente hay organizaciones vinculadas a los 17 grupos étnicos.

**P. ¿Cuál fue la dinámica del equipo, considerando que arriban al poder con un gran bono democrático y con el respaldo de estas organizaciones aliadas?**

R. Para mí la política tiene valor de ciencia, los operadores de lo político deben ser verdaderos conocedores y deben tener la experiencia en política como cualquier ciencia para dar resultados. Lo que yo observé en el gobierno de Gabino Cué y al parecer en todas las transiciones se convierte en el talón de Aquiles es conceder espacios a gente con poca experiencia en el ejercicio del gobierno y en el diseño de la política pública. Obviamente si no tienen el perfil requerido no van a dar los resultados esperados. En segundo lugar, lo más difícil en un gobierno es alinear las visiones hacia un fin común. Este gobierno fue plural, heterogéneo, y creo que los mandos medios y superiores no llegaron a alinear la visión en torno a lo que era una transición.

Democracia, transición, federalismo no fueron conceptos unívocos en el gabinete, sino que había concepciones equivocadas tanto de secretarios como de subsecretarios o mandos medios, lo que impidió alcanzar mayores logros. Creo que la reforma constitucional fue un gran logro a nivel nacional, sin embargo, la gran contradicción es que se quedó en reforma constitucional pero no llegó a la reforma y leyes secundarias. Se logró establecer la consulta previa e informada, que ya lo disponía la OIT desde hace varios años, era necesaria la consulta dado que estaban llegando inversiones extranjeras, sin embargo, la ley de consulta a nivel estatal nunca llegó. Se quedó ese precepto constitucional y se aplicó de manera supletoria el protocolo de Naciones Unidas. En muchas ocasiones no fueron resueltas pues no se apegaban a la Constitución federal o estatal. Lo mismo pasó con figuras como el plebiscito, el referéndum, es decir estos instrumentos de participación ciudadana no pudieron concretarse en la ley, pero tampoco operaron en la práctica.

**P. En mi investigación me interesa la conformación de un grupo político afín al gobernador, que en Oaxaca parece débil en este gobierno de alternancia.**

R. Yo considero que hubo muchos equipos. Diría que un 70% de los mandos superiores nunca habían estado ejerciendo una posición política, puedes revisar el caso de la Secretaría de Infraestructura, o Turismo o Administración u otras más. Y ellos tenían una visión: una visión empresarial y ese era el grupo empresarial. Después estaba el grupo de la sociedad civil, del que ya hablamos, en la SAI, Desarrollo Social, en la Defensoría de los Derechos, y luego estaba

el grupo de los políticos, de visión dura, tradicional, anquilosada, por ejemplo el ex gobernador Martínez Álvarez como secretario de Gobierno o el primer secretario de Finanzas, Gerardo Cajiga, veías la defensa de ciertos intereses políticos, y luego estaba el pago de posiciones a partidos políticos, para el PRD, para el PAN y para Movimiento Ciudadano. Lógicamente era difícil que estos grupos se movieran en un mismo sentido. La pluralidad parecía benéfica en su origen, pero dificultaba mucho el tránsito y el desenvolvimiento del gobierno. También en la operación cotidiana no se incorporan estos elementos de participación ciudadana en diversos ámbitos de la administración pública.

**P. Su segunda posición en el gobierno de alternancia es como jefe de la Gubernatura, ¿por qué va a esa área?**

R. Comencé creando esta coordinación general de vinculación internacional con tres vertientes muy claras: el trabajo con migrantes, por ejemplo en lo referente a actas de nacimiento y de defunción para facilitar repatriación de cuerpos de fallecidos; la segunda línea fue la cooperación internacional y logramos grandes beneficios, aportaciones de recursos por ejemplo a través del Banco Mundial para el fortalecimiento de la gobernabilidad, y también un replanteamiento del manejo de las finanzas con base en resultados. Así que me tocó ser responsable del rediseño institucional del gobierno estatal y fui el enlace con Banco Mundial. Por otra parte, con USAID trabajamos para que Oaxaca fuera un modelo a nivel subnacional en su gestión pública. Por la misma demanda social de Oaxaca, la Segego estaba prácticamente al 100% ocupada en la negociación política, además en un análisis que hicimos del tiempo del gobernador prácticamente el 80% de su tiempo era para la negociación con los grupos movilizadores, por consiguiente estaba la ausencia del responsable de fortalecer las instituciones estatales y empujar nuevas políticas públicas. Entonces se tomó el modelo americano que considera al White House Chief of Staff, que es prácticamente el símil de un jefe de la Gubernatura. En mi caso, tuve la oportunidad de que sus atribuciones fueran las de un jefe de gabinete, y eso permitía la alineación. Acababa de salir la reforma en la Ley Orgánica, así que durante casi tres años impulsamos la reforma constitucional y un enlace permanente con el Congreso del Estado.

**P. ¿Hasta qué punto esto rivalizaba con la figura del secretario General de Gobierno?**

R. Creo que en mi caso fue al contrario porque el jefe de la Gubernatura venía a descargarle la tarea de coordinación del gabinete a la Secretaría General de Gobierno (Segego), que ya estaba sobrepasada por la movilización social. Los primeros tres años creo que fueron los mejores resultados del gobierno de transición, no porque yo haya estado a cargo de esa área. Entonces

las negociaciones con la sección XXII no duraron más de 9 o 10 días. Las manifestaciones en la primera mitad del gobierno fueron muy consensuadas, muy acordadas, porque la Segego disponía entonces de mayor tiempo para dedicarse a sus tareas y permitió remodelar otras áreas de la administración pública estatal. Se cumplió con la tarea de coordinar el gabinete. Prácticamente yo diario acordaba con el gobernador, mi oficina estaba al lado de él y esa era otra ventaja para él, pues el jefe de la Gubernatura bajaba todas sus instrucciones y acuerdos a todo el gabinete y le dábamos seguimiento, en ese entonces se empoderó mucho la jefatura de la Gubernatura. Hacíamos reuniones semanales, yo diariamente tenía reuniones con una parte del gabinete, el económico o el legal y una vez a la semana con el gabinete ampliado y ahí se le daba seguimiento a los pendientes. Además, Banco Mundial trajo un software para implementar el sistema de gobernabilidad, con éste se le daba seguimiento a todas las metas. Otro punto importante es que no hubo subejercicio en los primeros años de gobierno de Gabino Cué. Con este proceso se logró diseñar a tiempo los programas y proyectos y ejecutar los recursos presupuestales a tiempo.

**P. Usted va al Congreso local en el 2013, a la mitad del gobierno.**

R. En ese entonces pasaron dos fenómenos nacionales que impactan directamente en Oaxaca, primero hay que recordar que el gobierno de Gabino Cué era un gobierno que tuvo al PAN como un aliado a nivel nacional, pero se da la transición del PAN al PRI en la Presidencia de la República y el PRI endurece su línea para Oaxaca por no ser un gobierno priista, y empieza a haber problemas presupuestales, ese era un tema. En segundo lugar, se empodera el PRI en Oaxaca y hay un diagnóstico de que la coalición de Gabino Cué se debilitaría en el Congreso local y que, independientemente de la atribución de aprobar el presupuesto, se habían atorado muchas iniciativas de ley y, en tercer lugar, había que tender puentes también con Congresos de otros estados y con el Congreso Federal, tener un cabildeo más amplio para obtener recursos para Oaxaca. Eso lleva a la conclusión a Gabino de que requería un operador político en el Congreso local para atenuar la nueva línea priista. Así es como dejo la Jefatura de la Gubernatura y me voy al Congreso del Estado. Nos toca apoyar diversas reformas, fueron más de 170 reformas a la Constitución del Estado y en esta tarea fortalecimos los derechos de los pueblos indígenas. Recordemos que con Peña Nieto se crean los cuatro sistemas: de transparencia, anticorrupción, de fiscalización y el de archivos. Nos tocó hacer todo el modelaje estatal para que normativamente pudieran estos cuatro sistemas nacionales tener su contrapartida en el ámbito estatal. También trabajamos en el tema de la reforma penal, y el cambio al sistema adversarial acusatorio.

**P. Además de estos retos legislativos, en la lucha por el poder estatal observó la formación de un equipo priista que ya estaba ahí, en el Congreso local. ¿Cómo concilió los intereses del gobernador de alternancia con ellos?**

R. Fue muy complicado. Realmente los últimos dos años del gobierno de alternancia fueron muy complicados por esta situación. Ya había una lógica desde el presidente de la República de retomar el gobierno de Oaxaca, de debilitar al PAN y al PRD a nivel nacional, y borrar los gobiernos que eran producto de estas coaliciones. En este escenario, la prioridad era Oaxaca. Prácticamente los últimos dos años de gobierno no hubo diálogo con el gobierno federal, se estancaron las negociaciones con la sección XXII, y ya no hubo impulso a proyectos estratégicos. La subsistencia del gobierno de Gabino Cué, que era lo que hacíamos presupuestalmente en el Congreso, era lo que le daba su capacidad política y dependía de la negociación. El gobernador no tuvo un acuerdo con el presidente Peña Nieto, ni con él ni con muchos secretarios de Estado. Por ejemplo, participé en negociaciones con la sección XXII y siempre en sus pliegos había un capítulo de prestaciones laborales, pero nunca se logró que un funcionario de primer nivel acudiera a esas negociaciones, de la SEP o del ISSSTE. Se atoraban las negociaciones, obviamente con la idea de que no avanzara el gobierno de Gabino Cué, se generaron condiciones de ingobernabilidad en el estado y un desencanto de la gente hacia la coalición gobernante, para que después votara por otra alternativa.

**P. Al final hubo varios proyectos de sucesión, ¿pero también un proyecto de continuidad del gobierno de alternancia?**

R. Siempre hubo el interés de Gabino Cué y la visión de que se pudiera extender el gobierno de alternancia. Pero los últimos dos años se veía muy poco posible, realmente el PRI lo tenía aislado y presionado con la negociación de recursos, con la negociación con la XXII, y luego en el último año vino la supuesta reforma educativa que prácticamente contrapuso al gobierno de Gabino Cué con la sección XXII. Realmente la estrategia del PRI nacional funcionó y debilitaron el liderazgo del gobernador y a su gobierno y dieron entrada al regreso del PRI en la gubernatura.

**P. ¿Cómo interlocutor del gobernador en el Congreso local identificó una estrategia en contra del gobierno estatal?**

R. Sí, era totalmente contraria al gobierno estatal, eran muy pocos los acuerdos que se lograban con el PRI en el último año. La mayor resistencia que hubo del PRI y que era una propuesta nuestra derivó de que Peña Nieto había reformado la norma para que se empataran los procesos electorales de los gobernadores con las elecciones federales. Nuestra propuesta era que se nombrara gobernador por dos años como en Puebla para que se empatara la elección local con

la federal, y el día que se iba a votar la iniciativa los priistas metieron gases lacrimógenos, tiraron las curules, agredieron a compañeros, entonces interpusimos nosotros recursos legales que fueron desechados inmediatamente por el poder judicial federal que era controlado por el PRI en el gobierno. Ese momento ocurrió a inicios del último año y eso me hizo comprobar que el interés federal era tomar el gobierno de Oaxaca.

**P. En la elección de 2016 hubo tres candidatos que habían pertenecido al gabinete de Gabino Cué, ¿esta ruptura es lo que produce la derrota o en realidad hay otros factores?**

R. Fueron dos factores, la ruptura de estos grupos que fue evidente porque acordaron con el PRI quienes no logran la candidatura de continuidad, y no apoyan la candidatura de José Antonio Estefan Garfias por el PAN-PRD. El segundo factor es el trabajo que había desarrollado el PRI en los últimos dos años en Oaxaca y que había generado una estructura electoral muy fuerte, todos los equipos priistas venían trabajando dos años antes sin importar quien fuera a ser el candidato a gobernador. Oaxaca es muy importante porque de los 32 estados de la República tenemos la mayor expresión cultural, eso es visibilidad nacional e internacional. Junto con Chiapas poseemos la mayor riqueza natural y de biodiversidad, eso tiene un gran valor en el contexto nacional, por ejemplo en lo relativo a los recursos hídricos. Oaxaca representa la mayor riqueza de minerales, no solo del país, sino de Centroamérica, digamos que el estado representa todos esos intereses e históricamente representa la mayor alternativa de comunicación intercontinental en América a través del proyecto transístmico, la mayor inversión en energía eólica. Son muchos intereses y ganar el estado no era ni es cualquier cosa. Andrés Henestrosa decía que Oaxaca había sido hecha con el dedo de Dios, pero lo que le faltaba a Oaxaca era el dedo del hombre para ser un buen estado. Y sigo pensando eso, que el día que llegue a Oaxaca un buen gobierno se detonará ese gran potencial, que no tiene ningún estado en el país.

**P. Su balance general del experimento de alternancia oaxaqueña implica que no se pudo detonar ese potencial. ¿A qué se lo atribuye?, ¿a las coyunturas políticas específicas o al conflicto social enraizado?**

R. Las coyunturas políticas no le beneficiaron al estado, es lo que históricamente ha pasado. Segundo, considero que Oaxaca tiene una gran movilización social y no se han construido los puentes de entendimiento para que esa movilización sea profesional, organizada, dirigida a la gobernabilidad del propio estado. Tercero, yo creo que la visión de quienes han gobernado Oaxaca en los últimos treinta o cuarenta años ha sido muy diferente a los propios procesos internos del estado. Oaxaca es el estado con el mayor número de municipios a nivel nacional, 570, pero es el estado con la mayor marginación, por ejemplo, en lo relativo a vías de

comunicación. Lo increíble es que, en este contexto, en los últimos 30 años no se hayan fortalecido las delegaciones de gobierno. En el gobierno de alternancia se apostó por crear los módulos de desarrollo regional, que iban muy bien con el gobierno panista a nivel nacional, pero el PRI los frenó después. Yo no entiendo la visión de gobierno en Oaxaca sin el impulso a esta visión. Es increíble que no tengas en las ocho regiones una delegación, no de papel, no jurídica ni política, sino una delegación institucional, donde se puedan resolver los problemas regionales, se puedan bajar los recursos y se puedan concertar proyectos. En estas décadas no se ha generado esta visión hacia lo regional, es como si pensaras gobernar la Ciudad de México sin delegaciones. Ese es un primer ejemplo, la visión de gobierno no coincide con la realidad. Otro ejemplo es que, en términos de tu población del estado, que es el elemento principal que son los indígenas, se haya dejado de legislar en esta materia, que no se haya empoderado a este sector mayoritario. Un tercer elemento es que si tú tienes una realidad política que son tus organizaciones civiles, buenas o malas, lejos de estar las 24 horas del día con mesas de negociación, ayudaría mucho que tuviéramos marcos de entendimiento.

Cuando llegó al poder Vicente Fox promovió esa plataforma civil más o menos como lo haría Gabino Cué años después y echó a andar la ley que fomenta la participación ciudadana a través de las organizaciones civiles. Se desarrolló un marco normativo y se diseñaron políticas públicas a través de Indesol y existía una clave única de registro. Era un mecanismo para que la entrega de recursos públicos se formalizara con base en sus estatutos, la representación legal, un RFC, la clave única de acceso a los recursos, todo ello sujeto a un esquema de rendición de cuentas. Si construían casas, debían entregar el número de beneficiarios, el catálogo de obra, en fin. ¿Eso es posible en Oaxaca? Pues ya fue posible a nivel federal. Esto en algunos países de América Latina se llama la socialización de los recursos públicos. En resumen, en Oaxaca el enfoque debe ser aprovechar la fuerza organizativa, llevarla a un marco normativo y caminar hacia la transparencia y la rendición de cuentas del ejercicio del recurso público a través de las organizaciones.

## **Entrevista a Hugo Félix Clímaco, representante del Gobierno de Oaxaca en la Ciudad de México 2013-2016 y subsecretario de finanzas y de administración 2010-2013**

### **P. ¿Cómo llegó al equipo del Gobernador Gabino Cué?**

R. Yo participé en 2004 en la campaña con Gabino, que fue muy dinámica y creemos que Gabino ganó. Tuvo un entorno electoral muy adverso, por ejemplo, con el Tribunal Electoral que jugó en su contra. Sin embargo, siguió caminando y preparando su siguiente campaña para ser gobernador. Yo mantuve contacto con él, supo que estaba haciendo, y coincidimos en los intereses y en ayudar a Oaxaca, especialmente en el tema de finanzas públicas y educativas. Así, me invita la vez que ganó claramente con 700 mil votos en 2010; no ha habido un gobernador electo que obtenga esa cantidad de votos. Me invita a un área que era de mi competencia y experiencia, la Secretaría de Finanzas del estado. Así me incorporé como subsecretario de egresos el 1 de enero de 2011.

### **P. ¿En la conformación de equipos entre las campañas de 2004 y 2010 hubo muchas variaciones o una continuidad de personas que como usted habían estado desde seis años antes?**

R. Una combinación de las dos cosas. Él incorporó en su función como senador de la República, entre 2006 y 2010, a gente que venía trabajando con él por años. Pero también se sumaron algunos aliados, por ejemplo, gente del PAN. La secretaria de la Contraloría que nombró al principio lo era, Perla Woolrich. Otro panista, un abogado connotado, fue su secretario de Vialidad y Transporte. Hubo gente del PT, de hecho, en virtud del compromiso con este partido se creó la Secretaría del Trabajo que tuvo poca funcionalidad y representó un gasto muy oneroso. Quien empezó como secretario de Salud, Germán Tenorio, que administraba un hospital, no lo había acompañado antes. Por otro lado, Benjamín Robles sí lo había acompañado desde el municipio de Oaxaca, de hecho, Gabino lo trae de Michoacán para hacer campaña a su lado en la campaña por el municipio en 2001. Otras personas ya estaban, como Alberto Esteva, Bernardo Vásquez Colmenares que empezó en 2011 como director del IEEPO, Jorge Castillo, que siempre fue su amigo. En gran medida un equipo conformado por gente que venía desde el gobierno del Lic. Diódoro Carrasco y, a su vez, alianzas con actores del PAN, PRD, PT.

### **P. ¿Cómo considera que contribuyó o no la interacción entre personas que provenían de distintos orígenes para lograr los objetivos del primer gobierno de alternancia?**

R. Gabino creía en los perfiles de las personas, en los perfiles de los puestos y al mismo tiempo en la funcionalidad de las coaliciones de gobierno. Su decisión de incorporarme, de incorporar al primer secretario de Finanzas, Cajiga, o al doctor Tenorio en Salud fueron en el primer

sentido. En otras áreas no fue tan clara la incorporación de perfiles técnicos. En general intentó lograr un equilibrio entre buenos perfiles y compromisos políticos. Ahora, cómo se fueron dando las decisiones... yo creo que pagar los compromisos fue muy oneroso. Honrar los compromisos con dos sindicatos, la CNTE, que fue aliada de Gabino y otro, el sindicato de salud, que no fue tan proactivo en el momento de las elecciones; con los dos se honraron compromisos que resultaron muy onerosos. Desde la toma de posesión, no sé si recuerdes, pero en medios fue muy difundido cómo la Sección 22 sitió la toma de posesión del nuevo gobernador cuando se supone que eran sus aliados. Desde entonces querían mucho más de lo que se les podía ofrecer. Eso marcó todo el gobierno de Gabino y también su final. Ese factor de presión en la toma de decisiones fue una influencia transversal que persistió durante los seis años.

**P. Tenían la capacidad técnica para impulsar una buena relación con ellos, ¿qué obstáculos se atravesaron sobre la marcha?**

R. Yo creo que se vio con demasiado optimismo desde el primer año y se requería más prudencia y en la medida que se comprometieron cuestiones muy onerosas, caras y difícilmente realizables con la Sección 22, la alianza con los maestros se rompió. Ni a los tres meses de gobierno, en la primera visita del presidente Calderón a Oaxaca explota la relación con la Sección 22 y tiene una visita desastrosa. Sitian al presidente en el Palacio de Gobierno, sale el secretario de Seguridad Pública estatal a negociar imprudentemente con los maestros y lo golpean. Se dieron enfrentamientos toda la tarde y la ciudad fue vandalizada. El gobierno vio que no tenía los recursos para resolver todas las demandas y la sección 22 mostró su lógica de extorsión, a través del asambleísmo que lo legitima, pero donde persisten los radicalismos y el control de las bases. Era difícil lograr acuerdos, de número de pases automáticos, de prestaciones, de control administrativo del IEEPO.

**P. ¿Cómo considera que le informaban al Gobernador de la realidad del estado?**

R. Había una superposición de competencias e interlocutores. Por ejemplo, el tema de los sindicatos, no solo la sección 22, también la sección 35 del sindicato de salud, los transportistas, las ONG, los triquis y otras organizaciones sociales. No solo la 22, que sí era la más grande y significativa. Para ilustrar, originalmente el gobernador iba a nombrar a un jefe de la oficina de la gubernatura, no lo nombró, Alfredo de la Rosa, y lo hizo su interlocutor y asesor en temas educativos. Por su parte, Benjamín Robles operó para quedarse él y como titular de la jefatura asumía en la práctica las funciones de interlocución que le correspondían a la Secretaría de Gobierno, funciones de la Secretaría de Finanzas y del Comité Estatal de Planeación, que fue

desarticulado; asumía también funciones de política social. Se metía en todo. Además, la primera secretaria de Gobierno era también interlocutora porque el gobernador tenía un compromiso con ella. Además, el director del IEEPO en el caso del tema educativo; además de su interlocutor de confianza, Jorge Castillo. Es decir, tenías a cinco interlocutores para un mismo tema, o para sus diferentes segmentos. No es que hicieran lo mismo, se tenían que coordinar, pero unos se traslapaban más que otros; había una interlocución múltiple, además de la interlocución del gobernador, a quien los sindicatos grandes buscaban recurrentemente. Así fue, hasta que llegamos en 2013 a un punto en el que las presiones sobre todo de la 22 fueron más inatendibles y políticamente intransitables. De esa forma la Sección 22 toma el Zócalo de la ciudad de México. Eso marcó la gestión de las demandas. La gobernabilidad en Oaxaca tiene mucho que ver con el cuidado de las finanzas públicas y el sector educativo.

**P. Usted transita de una secretaría a otra, de Finanzas a Administración, ¿a qué se debió su cambio de área? ¿Se debió a una desavenencia con su jefe?**

R. Yo nunca fui de otro equipo más que del de Gabino Cué. Si bien me integré a Finanzas, el secretario no me dio la autonomía necesaria para desempeñar mis funciones. Al secretario de Finanzas no lo involucraban en las decisiones de gobernabilidad, y creo que sí era su tarea darle orden a las decisiones porque las decisiones financieras eran mediadas por otros actores. Él parecía muy incómodo porque no participaba en las negociaciones salariales directamente. Por ejemplo, en la primera negociación se aceptó un aumento de 15% al salario de los maestros y no sirvió para fines políticos porque la Sección 22 se fue con el PRI, apoyó al PRI, lo mismo que el sindicato de trabajadores al servicio del Gobierno del Estado. Personalmente, la relación se fue desgastando e incluso le propuse a mi jefe que podía volver al Gobierno Federal, pero para ellos, incluido el gobernador, mi experiencia y relaciones eran importantes para gestionar recursos y destrabar problemas con la federación.

**P. ¿La gestión con las agencias federales era directa o había intermediación por la regionalización política que la administración de EPN hizo del país y la designación de una encargada para Oaxaca que fue la secretaria Rosario Robles?**

R. No significó que se tomaran decisiones a partir de esa intermediación. No era una interlocución indispensable con la encargada de la región. Reconcesionar la carretera a la Costa, relanzar la carretera al Istmo, decidir qué hacer con el tema educativo en 2013, todo eso era ir a SCT o a Hacienda. La interlocución de Robles podía ayudar en algo, facilitar algunas cosas, pero al final todo esto representaba recursos y estos se decidían en Hacienda con el secretario Luis Videgaray.

**P. Como balance, ¿fue mejor la relación con la administración de Peña Nieto que con la de Calderón?**

R. Se tuvieron expectativas muy buenas con el gobierno de Calderón, pero de entrada el presidente desconfiaba de un gobernador que como candidato había tenido una alianza muy fuerte con Andrés Manuel López Obrador. Al sitiar el Palacio de Gobierno de Oaxaca, no es que lo hubiera ordenado López Obrador, pero Calderón se dio cuenta que esa alianza era frágil. Que las decisiones difíciles en Oaxaca se tomaban con poco margen, como ha sido desde 1998 al menos. Solo hay que dimensionar el tamaño de los recursos del sector educativo versus los recursos para el estado en general; además de la capacidad de movilización que tiene la Sección 22, que en tres horas puede desestabilizar el estado. No hay suficientes capacidades de control, ni siquiera la policía que es insuficiente. Por eso digo que gobernar el estado de Oaxaca demanda orden en el sector educativo y orden en el sector salud. Con estos déficits, estás de rodillas con el gobierno federal.

**P. ¿Cómo considera que la relación con la administración de EPN cambia el sentido de la política oaxaqueña?**

R. El gobierno federal traza una reforma educativa que era sobre todo una reforma administrativa y laboral. La experiencia previa del secretario de Hacienda en el Estado de México le sirve para diseñar el Fondo de Nómina Educativa. Es decir, buscan cambiar la fórmula que consideraba un factor de calidad que nunca se implementó, y revisar en realidad cuántas plazas tenían cobertura presupuestal federal. En 2013, la Sección 22 se moviliza precisamente por eso, para no perder la cobertura de las plazas irregulares, que abundaban. En la negociación logramos cubrir muchas plazas que habían estado en una zona gris. Se centralizaron las decisiones de qué se pagaba en educación. Esa lógica era de gobernabilidad, no solamente para estados del Sureste, sino también para otros estados. Había plazas de maestros que cobraban simultáneamente en diferentes estados. El Gobierno Federal logró identificar dónde y cómo se pagaba. Se cruzaron las nóminas para tal efecto. La lógica de control y ordenamiento hizo que la CNTE, no solo la 22, sintiera que tenía menos capacidad para hacer lo que quería.

**P. Entonces fue mejor la relación con la federación en los tres años que fungió como enlace del gobierno estatal ante la federación, la segunda parte del sexenio.**

R. Fue más funcional pues ayudó a que una situación grave ya no lo fuera tanto. Hoy ya no preocupa tanto la trayectoria del déficit educativo. La relación con la federación fue de un distanciamiento por la incapacidad de implementar la reforma educativa a un acercamiento en

el momento en que se reestructura el IEEPO y se crea una nueva institución. También los seis meses posteriores fueron de reconciliación con la ciudadanía oaxaqueña. La relación con el sector educativo era reflejo y señal de gobernabilidad. Los bloqueos se redujeron significativamente. Esos seis meses fueron una ventana de oportunidad y reconciliación. La gente le aplaudía al gobernador en la calle porque hizo algo para reordenar una situación que venía desde la década de los setenta; desde la época en que el secretario de Gobernación le pide la renuncia al entonces gobernador Zárate Aquino por la presión del movimiento estudiantil. El origen de la lógica de negociación-movilización-negociación que persiste hasta nuestros días.

**P. En el último año acompañó al gobernador como presidente *pro tempore* de la CONAGO. ¿Considera que el Gobernador de Oaxaca fue un buen interlocutor de los gobiernos estatales con el gobierno federal?**

R. La CONAGO depende de la iniciativa de cada gobernador que la encabeza. Cuando Peña Nieto fue presidente de la CONAGO logró una interlocución muy importante. Gabino Cué Monteagudo en el último año de su gobierno estaba en una disyuntiva importante. Estaba distanciado de los aliados de izquierda, la Sección 22, y eso entre sus pares le representaba un respeto enorme. Pero tampoco creo que quería que lo vieran como aliado del gobierno federal o los gobiernos estatales priistas. Él asume la CONAGO en Toluca, a la salida de Eruviel Ávila como su presidente, pero no va a la sobremesa. Y la opinión consensuada de los gobernadores era que el caso de Oaxaca y su gobernador le facilitaban el reordenamiento del sector educativo a los demás estados. Si bien es invitado permanente a los eventos del presidente de la República, en realidad no asume el papel de liderazgo entre los gobernadores cuando estaba la mesa servida. No quiere verse como un aliado del presidente Peña, que ya estaba en un proceso de cierre y Morena ya era una fuerza política importante. Digamos que la presidencia de Gabino Cué en la CONAGO es pasiva, se queda 10 meses y deja ese cargo solo 12 días antes de dejar el poder.

**P. Él no parece intervenir en el proceso sucesorio de 2016. ¿Qué opina de esa decisión o su papel de distancia del proceso de renovación de la gubernatura?**

R. Había una simpatía con la coalición del PAN-PRD, que fue funcional en distintos momentos de su sexenio, pero al sufrir el desgaste del proceso de gobierno, sumado a factores exógenos: como el PRI desgastándose a nivel federal, como el PRD desarticulándose poco a poco, como el PAN desdibujándose particularmente en Oaxaca, y con influencia solo en algunas zonas urbanas.... Digamos que todo esto no le permite influir mucho porque con qué activos podía favorecer a alguien en esa sucesión. Lo que marca el gobierno de Gabino es la relación con la Sección 22, el decreto que crea el nuevo IEEPO en 2015 y los ciclos de alianza y

distanciamiento con quienes hoy son aliados del actual presidente. Eso explica una parte de por qué el ex gobernador no está en el Gobierno Federal. Es decir, el desgaste de un gobierno de coalición y la desesperanza de la ciudadanía de que un gobierno del cambio no representó una mejora sustancial en la gestión de los problemas crónicos. Eso causó, en general, el regreso del PRI al gobierno estatal.

## **Anexo 2. Entrevistas a actores políticos poblanos en torno al primer gobierno de alternancia en el estado de Puebla.**

### **Entrevista a Fernando Manzanilla, diputado federal por la ciudad de Puebla 2018-2021; secretario de Gobierno de Puebla: 2019-2020 y 2011-2013.**

**P. Mi planteamiento es que en Puebla no hubo una transición democrática con el gobierno de Moreno Valle sino una vuelta en “u” hacia un autoritarismo subnacional. ¿Está de acuerdo con ello?**

R. Puedes hacer comparaciones entre estilos, en función de los gobernadores que arriban en 2010, por ejemplo, recuerdo el caso de Mario López Valdez, Malova, en Sinaloa. Procedían de la coalición entre el PAN y PRD, en el caso de Puebla también con la suma de Convergencia y Nueva Alianza. La realidad es que las coaliciones después dejaron mucho que desear porque no se convirtieron en vehículos ciudadanos, eso creo que pasó y creo me parece que se repite ahora con la alianza entre PAN, PRI y PRD. No se lograron convertir, que era la idea que tenía en aquel entonces Manuel Camacho de confrontar al poder, la idea era confrontar al PRI y a un régimen autoritario. Estados como Puebla, Oaxaca y Sinaloa, donde hubo una prevalencia importante del PRI, donde no había sido derrotado. El que trabajó mucho en ese proyecto fue Camacho, que tenía la idea de poder confrontar a un régimen autoritario y construir gobiernos democráticos y plurales.

En el caso de Puebla, lo que te puedo comentar es que, en cuanto a la conformación de un grupo político, la verdad es que Rafael no tenía en sí un grupo político, más bien tuvo un grupo de administración pública, de gente cercana a él, principalmente orientada a la administración pública, y algunos que tenían más la faceta de operadores políticos. La operación política la hizo antes de la campaña. Después de la campaña, la operación política la hacía él personalmente. No es que no hubiera un grupo político, quizá se fue convirtiendo en él este grupo de colaboradores, pero no eran actores políticos los que tenía a su alrededor. El que termina como su sucesor, Tony Gali, provenía de la administración pública, lo sucede Martha Erika, que era su esposa, a él le cuesta mucho dejar crecer a figuras que tenían un peso político específico. Sí se conforma un grupo pero era más tecnocrático de colaboradores, con algunos operadores políticos, pero él fue cuidando que nadie tomara una dimensión mayor, entre otras cosas porque él desde el principio estaba pensando en su propia sucesión.

Desde que él entra diseña este tema del “minigobernador” para alinear jurídicamente las fechas. Podría haber sido una gubernatura de cuatro años ocho meses, pero él se va por el tema del mini gobernador. Viéndolo hacia atrás lo hace para tener el control de esa sucesión y después tener

el control de la otra sucesión. Ves la conformación de un proyecto y la lógica de mayor alcance. Él estaba pensando en su periodo, en el de año ocho meses y en la posibilidad de que, si él no fuera candidato presidencial, él podría dejar a alguien en el periodo siguiente, diría yo que ya había pensado en la propia Marta Erika para el periodo siguiente. Y al mismo tiempo crea este grupo de colaboradores.

**P. ¿Usted distingue en el ejercicio del mando de Moreno Valle algo distinto al modelo tradicional de gobernar Puebla?**

R. Claramente él venía de, él era un político, pero entendía la administración pública porque había sido secretario de Finanzas cuando la secretaría era de Finanzas y Desarrollo Social. Tenía esa experiencia y una experiencia previa como financiero. Él conocía los criterios de la AP y por lo tanto uno de los temas prioritarios era hacer un gobierno eficaz. Tenía elementos para construir un equipo eficaz, no un equipo de políticos sino un equipo que diera resultados. Esa fue la orientación. Ya después a algunos de ellos los fue convirtiendo en políticos, por ejemplo, los encaminó a puestos de elección popular. Como es el caso de Tony Gali, que no tenía antecedentes político-electorales. Gali tuvo una posición técnica como secretario de Infraestructura, y después termina lanzándolo para que fuera alcalde de la capital. La orientación era de gente con experiencia.

En Puebla no funcionó el tema de cuotas o vinculación con otros grupos que no fueran afines a Moreno Valle. Llega una coalición de partidos, pero él no les otorga cuotas, sino que después empieza a afiliarse a algunos de estos personajes a partidos, por ejemplo, Luis Maldonado, que había sido presidente de Convergencia y pasa a ser la cuota del PRD, se afilia a este partido. No se da el tema que algunos tenían en mente de que fuera un reparto entre los partidos o un vehículo ciudadano para incorporar ciudadanos prestigiados de la sociedad poblana. Lo que sucede es que él arma un grupo de gente afín, que conocía, del que sabía sus capacidades porque en distintos momentos habían colaborado con él y habían dado buenos resultados.

**P. Eso no fue problemático desde un inicio en la integración del gabinete, por ejemplo respecto al panismo local.**

R. Sí fue problemático y marcó su relación con el PAN desde un principio. Su presencia se incrementa incluso a costa de los propios panistas, primero en el estado y después a nivel nacional, ellos no lo vieron como un panista. Sí generó ese tipo de rupturas. Después pone como candidato del PAN a Tony Gali que tenía antecedentes más en el PRI. No logra incorporar a esos grupos. Creo que hubiera sido bueno y le hubiera salido relativamente barato. Él venía con una enorme legitimidad por haber ganado y estos grupos eran bastante menores y no tuvieron

la fuerza para hacerle frente. Él se impuso. Todo esto causó problemas por ejemplo con el PAN. Él privilegió tener gente afín, en la que confiaba, en contra de otros perfiles que a lo mejor venían del trabajo panista. Eso desató desde un principio esta confrontación entre él y el panismo, tema que siguió todo el tiempo pero que no le hizo mella fuerte políticamente. Él pudo haber incorporado otros perfiles y pudo haberlos asimilado en su grupo político, pero solo hubo un panista, Rodríguez Regordoza, él venía del Yunque pero había ayudado mucho en la campaña y se fue convirtiendo en un actor morenovallista. A los demás no los incorpora. Hay un rechazo entre el panismo tradicional y el morenovallismo.

**P. Usted es el primer secretario de gobierno de Moreno Valle, ¿cómo llega ahí?**

R. Yo me había alejado. Había sido subsecretario de finanzas cuando Rafael fue secretario. Había tenido una participación importante. Era finanzas, administración y desarrollo social. A pesar de mi formación técnica fui construyendo una vinculación con actores políticos, económicos y sociales del estado. Cuando llega a ser candidato en 2010 él me pide que coordine su campaña, y después me pide que coordine la transición. Me pide que me quede como secretario general. Prácticamente había tenido muchas de las funciones de la Secretaría de Finanzas, mi interés era más amplio que el área. Se genera la ley para crear una secretaría general de gobierno. Por cierto, él último fui yo con Pacheco Pulido porque cuando llega Miguel Barbosa crea la Secretaría de Gobernación. Fue muy exitoso el gobierno en cuanto al grupo de administración pública. Creo que hubo un gran cáncer que se fue construyendo, la corrupción. Había la necesidad del fondeo del tema político, de una campaña presidencial. Es un pendiente, la idea de Camacho de que se estos gobiernos, como el de Puebla, se convirtieran en diferentes tipos de gobierno, no solo en cuanto a eficacia sino en términos democráticos.

Lo que pasó, es que se empezó a convertir en un gobierno autoritario y creo que respondía mucho a la propia posibilidad de él. El tema del poder lo fue llevando, en vez de generar un modelo diferente, fue generando un modelo autoritario, como Puebla lo aguantaba sin mayor problema entonces no había mayores riesgos. No había mayores contrapesos que impidieran que eso sucediera. Sí se convierte en un gobierno eficaz. Era un gobierno de derecha tradicional, de mano duro, eficaz, y muy digamos metido en el tema de indicadores. Con poco interés real de atender desigualdades regionales o asuntos de pobreza. Más bien se trataba de impulsar las fortalezas del estado, que era la zona centro, la más rica, proyectos de gran alcance, dimensión, muy visibles. Y una situación de corrupción ligada a eso y la justificación de un proyecto presidencial. Fue asumir una postura no solo igual de autoritaria que antes, era un régimen priista que con todo buscaba guardar equilibrios, negociar un poco más, aquí se endurece más.

Marín había tenido líos con el poder judicial, pero aquí toma control de todo, incluyendo los partidos, eventualmente va encima de la dirigencia del PAN, toma la dirigencia y minimiza mucho al Yunque, va por el resto de los partidos. Queda sin duda descrito como un estado autoritario.

**P. ¿Cómo gestiona la gobernabilidad sin los lazos previos para gestionar el conflicto social?**

R. Se había ganado con priistas también. RMV venía del PRI. Todos los actores políticos del estado los conocía porque habíamos interactuado. Él había construido mucho con los caciques regionales que eran priistas y los respaldan, luego él los manda a diferentes partidos. Logra generar una opción diferente con el PAN, se ciudadaniza la campaña. Pero los caciques con los que siempre se había ganado operan a favor de él. No fue complejo, como dominar y decir estaba todo dominado, que a lo mejor le pasó a Gabino. Fue fácil agarrar los hilos, porque los priistas eran institucionales con el gobernador, del PRI, pero para ellos seguía siendo el gobernador. Hubo preocupaciones al principio, pero viendo hacia atrás creo que exageramos. No tenía ninguna condición ningún liderazgo. El PRI se plegó al nuevo gobierno. Al no haber una oposición entonces eso facilita que vaya creciendo esa posibilidad de ser autoritario porque era el único poder. Hay otros liderazgos que logran confrontar al gobernador. Muy rápidamente estaba el control completo del estado. Eso fue parte de lo que facilitó que el control completo se tomara. Me acuerdo mucho las votaciones en el Congreso Local eran por unanimidad. Teníamos diálogo con todos. Con muchos actores priistas había amistad. Cuando llegamos el que era líder era presidente de la gran comisión, él había sido del grupo de Melquiades Morales. Él había sido coordinador de la precampaña de Rafael cuando buscó la gubernatura en la primera ocasión. Los gobernadores empezaron a tener mucha autonomía a partir de la época de Melquiades y antes de Marín, cuando la federación les entrega muchos recursos. Marín estuvo muy acotado por sus líos con Lidia Cacho y demás. Con RMV se recibe más dinero históricamente. Le toca que los estados reciben más dinero y le toca un gobierno generoso, el de Calderón, y logra acomodarse con Peña Nieto y logra ser consentido o aliado de él.

**P. Es cierto que Moreno Valle era una especie de gobernador favorito del presidente Peña. ¿Qué marcó la diferencia que le permite tener tan buena relación con la federación?**

R. Mucho tiempo antes sabía que Peña Nieto iba a ganar la elección y él empezó a acomodarse en esa lógica, desde que Peña era precandidato. Él no tenía relación de cercanía con la candidata Vásquez Mota, y para EPN era la posibilidad de tener el control del estado sin necesidad de ser del mismo signo. Rafael mantuvo ese perfil como priista. Entendía al PRI, era disciplinado con

el poder presidencial, era un gobernador muy cómodo de un estado importante. Le generaba, no toma panistas en su gobierno o muy pocos, le genera una distancia con el PAN y con ciertos sectores que lo ven con desconfianza. Eso complica el tránsito hacia adelante en términos de una candidatura presidencial. Considerando que hay un PAN nuevo como pragmático, pues con ellos fue construyendo también. Al panismo tradicional le generaba problemas, a estos no. Va teniendo más autonomía, tenía el ramo 23 que les soltaba muchos recursos discrecionales. Si el quedaba en algo con el gobierno federal para un proyecto se hacía. Esa capacidad de ejecución la logró, y a la federación le daba confianza darle los recursos a él y no a un estado que quizá no llegaba a la fase de proyectos. En esto interviene el equipo de administración pública que comentamos.

**P. ¿Cómo era la relación con el gobierno federal en términos de colaboración institucional?**

R. Hacíamos reuniones con los delegados federales y todos jalaban en la misma línea. Hoy no hay comunicación entre el gobierno estatal y las oficinas federales. Nos juntábamos cada dos meses y esto venía desde el centro porque para el gobierno federal Puebla era un estado panista. Se presentaron proyectos interesantes, el 150 aniversario del 5 de mayo lo recuerdo, alrededor de las festividades hacer una serie de proyectos de infraestructura. Traer festividades y generar muchas obras asociadas a la fecha. Rafael pudo convencer al presidente Calderón de tener un buen lugar en Puebla para llevar a cabo proyectos. El presidente se fue dando cuenta de ello. Es como cuando eres gobernador y los presidentes municipales más abusados traen proyectos bien elaborados, y empiezas a confiar más en ellos. Eso pasó en otra escala en los primeros años del mandato con Calderón. Y después construyó su vínculo con el PRI. no sufre la relación con la federación en la transición de 2012, se vuelve el más priista de los gobernadores panistas y sigue fluyendo el dinero a Puebla. Se explica por el dinero que llega y por el esquema de financiamiento PPS, que es para financiar proyectos, y esto tiene que ver con que Marín no había dejado gran deuda, le da la capacidad financiera al gobierno de Rafael. Estos factores explican la inversión histórica en infraestructura. Todo un sexenio equivale a lo que Rafael hacía en año y medio.

**P. Componente político y componente técnico...**

R. Más bien él tenía ese olfato, la capacidad de saber desde antes lo que va a suceder. Él sabía que el PAN iba a perder la presidencia en 2012. Después tuvo claro que López Obrador iba a ganar en 2018.

**P. ¿Por qué salió del gabinete?**

R. Después de mucho tiempo creo que Puebla merece un cambio de régimen político, no puede vivir en la prehistoria. Incluso hoy tenemos un gobierno más autoritario que el anterior porque al no haber contrapesos institucionales, el gobernante en turno tiene la posibilidad de cooptar absolutamente todo. Cuando nosotros llegamos era un discurso ciudadano, de transición, pero luego Rafael ve la posibilidad de cooptar todo. Estaba en su origen, en su ADN, en su forma de ser, en su formación política. Veo que no van a cambiar las cosas y decido salirme a la mitad del gobierno, bien para ser presidente municipal de la capital o bien porque me iba a ir. Yo hablé con él, le dije lo que quería buscar y me dijo que tenía que ir a competir a un proceso interno del PAN. En el segundo año, él empezó a acotarme. A finales del segundo año, en las definiciones, él estaba claramente obstaculizándome y apoyando a sus candidatos. En el tercer año me saca de la jugada a la presidencia de Puebla capital. Nombra él a dos figuras, el PAN a dos, y sacan a Tony Gali como candidato, entonces me da la posibilidad de coordinar la campaña de Tony e ir al Congreso Local. Voy al Congreso Local, pero yo estaba en una ruta de alejamiento por tratarse de un gobierno que no estaba haciendo lo que debía hacer. El acuerdo era que yo coordinaría a la mayoría legislativa si ganamos la capital, pero al darse las fechas él designa a alguien más, yo empiezo a alejarme y entonces pido licencia y me ausento de la actividad política por el resto de su sexenio.

**P. El morenovallismo es una figura por descubrir. Hay una vitalidad del grupo político para lograr el mando transexenal. ¿Se crea un Maximato local?**

R. Te diría que Rafael incluso llegaba a Casa Puebla y tomaba la cabecera de la mesa de trabajo, decía voy para allá sin avisar previamente. Tony jugó en mucha complejidad. Todas las funciones y el gabinete estaban decididas por Rafael. El argumento era que en la búsqueda presidencial todo se quedaba igual. Y Tony se convirtió en un gestor, en parte porque no tuvo tiempo suficiente, alguien con más tiempo hubiera podido dismantelar todo. El control político era de Rafael. Logró lo que nunca había sucedido en Puebla, al menos en un siglo, que un gobernador designara a su sucesor y siguiera gobernando. Melquiades no era del grupo de Barlett, tampoco Marín de Melquiades. Él logra crear la minigubernatura y sigue mandando. Él concentra el poder desde el principio. Esa figura del morenovallismo él la concentra, y en ello va, en su inconsciente, debilitarme a mí desde el principio. El origen del morenovallismo es ese Grupo Finanzas, así le decían en Puebla, quienes laboramos con él cuando era secretario. Éramos el uno dos, pero llegando al tema de la gubernatura él asume el control. Eso mismo genera que no haya otros personajes. Él decidía dárselos, el poder, en función de lo que iba

considerando, pero no eran figuras que se movieran con una estructura política propia. Esa es la razón que te explica por qué desaparece el morenovallismo una vez que él fallece. Yo no fui funcionario del gobierno de Gali porque Rafael no me quería. Él prácticamente designó el gabinete de Tony Gali. Y Tony le decía a él gobernador. Me tocó la concepción del grupo, éramos dos, hasta el día que se acaba todo con el interinato, cuando él fallece, que es el momento en que yo me involucro nuevamente.

**Entrevista al Lic. Dióodoro Carrasco Altamirano, secretario de Gobierno de Puebla, 2016-2018; secretario de Gobernación 1999-2000; gobernador del Estado de Oaxaca 1992-1998.**

**P. Por su vinculación con ambos gobernadores, me gustaría que me compartiera un primer comentario sobre los primeros gobiernos de alternancia en los casos de Oaxaca y Puebla.**

R. En términos de contexto, la alternancia no significa necesariamente fortalecimiento de la democracia. Número dos, ambos proyectos y personajes venían del PRI, ambos fueron destacados militantes de este partido. En ambos casos, cuando el grupo gobernante del PRI en ambas entidades lesionó; digamos, optó por otro candidato, por las razones que fueran, porque era del equipo cercano, porque apostaron por un periodo de protección y alargamiento o éxito transexenal de un equipo de gobierno, y tuvieron en ambos casos, por circunstancias similares, candidatos opositores, del mismo partido; que decidieron jugar en estados muy priistas, con una estructura muy sólida del priismo, decidieron jugar una candidatura alterna. En el caso de Gabino más ciudadana, cobijada por el PAN y el PRD. Pero más ciudadana porque acuérdate que Gabino fue presidente municipal, era muy cercano a la sociedad y muy atractivo electoralmente frente al gobierno que terminaba. Gabino con más tiempo se va a la oposición y consolida un espacio. No eran candidatos del PAN o del PRD o de partidos de oposición, donde se ganan un espacio.

**P. ¿Usted participó en el primer intento de la alternancia oaxaqueña en 2004?**

R. Sí, Gabino fue parte del equipo de jóvenes. Desde que llegué al gobierno incorporé a un equipo de jóvenes; no solamente preparados sino con vocación política, que podían ayudar a impulsar no necesariamente una nueva generación, pero sí un nuevo equipo que pudiera impulsar el proyecto de gobierno que nosotros traíamos. Gabino fue uno de ellos, colaboró en mi gobierno y cuando fui a Gobernación, lo invité, fue parte del grupo de oaxaqueños que colaboró conmigo. Gabino cuando termina el gobierno federal decide regresar a Oaxaca y pelear por la candidatura a la presidencia municipal. En ese tema, un grupo de amigos decidimos ayudarlo como parte de un equipo político, y de esa relación política que se construyó en ese grupo.

**P. ¿Cómo considera que se logró la alianza electoral de 2004 para enfrentar al PRI en el gobierno estatal?**

R. Yo tuve una participación marginal, obviamente mi solidaridad era con ese candidato, pero él construye a partir de sus propios méritos una relación con Dante Delgado, una relación con

el PAN nacional, con el presidente entonces panista, y una vinculación con los grupos del PRD que tiene en ese momento una presencia muy fuerte en Oaxaca. Yo digo que fue una conjunción de factores porque había un proceso en el país animado por la alternancia política federal. Había un ambiente, después de la alternancia de 2000, que sin duda contribuía e influía en el ánimo a nivel estatal de los distintos grupos políticos que buscaban el poder por distintas razones: proyectos generales, apetitos personales, clase política desplazada; una confusión de asuntos que se mezclan. A veces se quiere ver todo como un asunto de proyecto político puro y aquí intervienen muchos factores: de clase política desplazada, de candidatos que no son tomados en cuenta. No es un fenómeno nuevo. Es muy difícil si no tienes un buen candidato. Y en ese momento yo creo que Gabino Cué era un buen candidato, joven y sano, no tenía cola que le pisaran, y de alguna manera aglutinó esas distintas expresiones que por distintas razones estaban buscando un candidato diferente del grupo en el poder. Esa es la razón fundamental o una explicación.

**P. ¿Su ruptura con el PRI tiene que ver con las formas de ejercer el poder en Oaxaca por parte de gobernadores autoritarios después de 2000?**

R. Sí, sin duda. Yo renuncié al PRI en 2005. Acuérdate que cuando se pierde la elección y gana Fox la presidencia es una de las crisis más fuertes que vive el PRI. Era la primera vez que el PRI se queda sin papá político, sin la guía que hacía y deshacía en el partido, que ponía y quitaba gobernadores. Es la primera vez que se presenta este fenómeno. Se está acabando el gobierno del presidente Zedillo, se hicieron hacer una serie de reuniones en que se intentó hacer un ejercicio de futuro, ¿qué sigue para el PRI? ¿Cómo organizamos a un partido sin presidente priista? ¿Cómo conjuntamos a las diversas fuerzas políticas, los gobernadores y los sectores? Ese ejercicio derivó en lo que ya sabemos: un grupo se apropia de la dirigencia nacional del partido, se conocía como el grupo duro, básicamente animado por los gobernadores de Tabasco, de Oaxaca y de Chihuahua, que hacen cabeza y se quedan con el control del partido. Decía un clásico en México, un ex presidente, que cuando la presidencia ya no fuera del PRI, el jefe, el papá político, pasaría a ser el presidente del partido. Ahí empezaron los desacuerdos, te lo digo desde mi óptica personalísima pero que fue también el fenómeno de una generación política que nos formamos en el PRI, y que colaboramos en los gobiernos de Salinas y Zedillo, que nos tenían connotados como tecnócratas porque habíamos estudiado economía, porque habíamos ido al ITAM, por tener maestrías, yo digo que erróneamente.

El grupo duro se queda con el partido, éstos que se sentían priistas priistas, que eran los que operaban elecciones. No quisiera calificar, pero ¿qué implicó? Una exclusión muy fuerte;

empezaron a excluir radicalmente a todos los que no éramos parte de ese grupo duro. Me mantuve en el PRI, aspiré a la Cámara de Diputados, cumplí todos los requisitos, fui a hacer cola al partido, pero pasó lo que iba a pasar: no dieron márgenes a otros grupos que sentían que ya no les tocaba porque representaban lo que ellos no querían. Eso y otras cosas porque hubo un proceso de expulsión en mi contra precisamente porque apoyé a Gabino. Gané finalmente ese proceso. Después de eso yo tomé la decisión política, personalísima, de salirme del partido, porque ya no había forma de hacer política ahí; no para irme al PAN, yo nunca me afilié al PAN. Posteriormente me invitan a participar en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados donde presidí la Comisión de Gobernación que tuvo un papel muy relevante, y la única condición que puse es que me respetaran en mi papel de externo, pero sin ser miembro ni militante del PAN. Esa decisión profundizó las diferencias políticas con el grupo que en ese momento gobernaba Oaxaca y que tenía la dirigencia nacional del PRI. Era lógico, es parte de los riesgos que se toman cuando uno decide por sí mismo y no espera a que otros decidan por uno, lo que quieran decidir y como quieran decidirlo. Eso implicó jugar proyectos políticos distintos en Oaxaca, como Gabino Cué cuando gana la gubernatura.

**P. ¿Cuáles considera que fueron los factores determinantes de la primera alternancia de 2010 en Oaxaca? El nuevo gobernador asume con gran legitimidad democrática.**

R. Suceden varias cosas, uno: el contexto nacional que no era muy favorable a la continuación del sistema y el modelo priista que se venía ejerciendo en el país y los estados, que no era precisamente el más joven, dinámico, progresista y democrático. Número dos: Oaxaca estaba en un proceso muy fuerte de convulsión política, económica y social; número tres: creo que el candidato que sale por parte del gobernador Ulises Ruiz no era un candidato muy carismático ni popular, y sí lo era, en cambio, Gabino Cué que persistía en su aspiración. Y número cuatro: se da una conjunción de muchas fuerzas políticas, de los partidos, de los grupos locales, de los actores políticos importantes en el estado y de las fuerzas nacionales. De una manera inédita se libró una prueba de fuego a pesar de los pesares.

**P. En la integración del gabinete de 2010 hay una notable integración de perfiles que fueron miembros de su gabinete a finales de los noventa. ¿Se le puede llamar a esto continuidad de su grupo político?**

R. Yo digo que es normal que los servidores públicos que conoció el gobernador Cué cuando colaboró en mi equipo de trabajo volvieran, había cuadros muy valiosos y con mucha experiencia. Así como incorpora gente nueva, también incorpora gente muy valiosa que le funcionó muy bien en áreas delicada como la parte de seguridad o el Coplade, que se requiere mucha experiencia en esos temas. Había identidad como la hay cuando un equipo de trabajo

que sale y vuelve uno o dos sexenios después, pues el gobernador llama a quien conoce y le tiene confianza. Sin embargo, mi relación con el gobernador Cué fue siempre muy cuidadosa y muy respetuosa. No atendía cosas de Oaxaca, salvo que hubiera una solicitud expresa para comentar algún tema, pero yo estaba en lo mío. Claro que había una indudable identidad porque algunos perfiles, incluso aspirantes al gobierno, como el caso de José Antonio Estefan, habían sido parte de mi gobierno.

**P. Usted acepta en 2012 ser candidato del PAN al Senado de la República por Oaxaca, no es común que un gobernador después de su encargo se postule. ¿Qué lo motivó?**

R. Número uno, yo ya no estaba en el PRI, ese es un tema importante. Dos, a mí me invitó Josefina Vásquez Mota a coordinar su campaña interna para la nominación presidencial del PAN. Campaña que por supuesto ganamos contra otros candidatos como Ernesto Cordero, que era claramente el preferido del presidente Calderón. Cuando gana Josefina se discutió mucho en el equipo quiénes podían ir a contribuir en la votación rumbo a la Presidencia de la República. Era un proyecto político como fue el proyecto político del propio Rafael.

Más que un tema personal, tú eres parte de un proyecto político. Y en ese momento yo era parte de ese proyecto independientemente de lo que se pueda pensar de él. Esa decisión la toma uno y entonces asumes los riesgos. Hice una campaña interna para competir sin ser panista, con las reglas del PAN, contra los candidatos del PAN de Oaxaca y gané la interna sin conflicto. Y voy a una campaña política a contribuir sí con la ruta hacia el Senado pero sobre todo a contribuir con el proyecto hacia la Presidencia de la República, que después no resulta. Esa fue la razón fundamental. Es un tema no tan raro ahorita, pero es un tema que tiene ver, otra vez, con la vocación y la pertenencia a un proyecto político. Eso fue lo que me preguntaron cuando fui a Puebla, que por qué iba. Yo no fui a Puebla obviamente en busca de un trabajo. Fui porque me invitaron y para contribuir a un proyecto político que era el de Rafael Moreno Valle hacia la Presidencia de la República, claramente. Lamentablemente fallido por su fallecimiento.

**P. Tanto simpatizantes como detractores coinciden que el objetivo que el gobernador Rafael Moreno Valle tenía en mente era ser candidato a la Presidencia de la República y el gobernador Gabino Cué no. ¿Coincide con este punto de vista?**

R. Yo creo que se dan, con los orígenes parecidos, dos rutas distintas. Déjame hacer tres comparaciones; primero, a diferencia del gobierno de Oaxaca, el gobierno de Puebla con Rafael fue muy exitoso: recupera espacios políticos, económicos, urbanos, de inversión, de empleo, de forma muy impresionante. Su formación, su energía y apetito político, el equipo que él formó, lo pueden criticar de muchas cosas, pero de que puso a Puebla en una posición envidiable a

nivel nacional y que la inversión creció de forma descomunal y que Puebla se convirtió en un estado muy potente y poderoso, a diferencia de Oaxaca, sin duda. Había un proyecto detrás.

En el proyecto de Rafael había tres aduanas: la primera aduana era hacer un buen gobierno, acreditarse como buen gobernante con resultados medibles y creo que lo logró con creces. La segunda aduana era sacar adelante un candidato de su equipo y de su grupo y gana la elección y también lo logró en el *interregno* del gobierno de Gali que fue por cierto un gran gobernador en el contexto de ese proyecto. Y su tercera aduana era ir al Senado de la República y sacar la candidatura de otra persona del equipo, que en este caso fue de Martha, su esposa, intervinieron muchos temas. Pero si lo ves políticamente era un equipo con un proyecto y el proyecto era el partido, el PAN, y la Presidencia de la República. Así empezó el nuevo proyecto, Martha gobernadora electa, hace su equipo; Rafael se hace de la dirección de los senadores del PAN, con una enorme influencia política en el PAN, en el Senado y en el grupo opositor al gobierno de López Obrador, en discusiones fundamentales como el de la homologación salarial. En el caso de Oaxaca claramente no lo hubo.

El gobernador Cué transitó su periodo cada vez más debilitado y cambió la correlación de fuerzas nacionales. Regresa el PRI al gobierno federal y relanza un proyecto para recuperar un espacio perdido donde no se consolidó, a diferencia de Puebla, una oposición gobernante fuerte. Gabino Cué transita en ese proceso coincidiendo en muchos temas con el presidente Peña Nieto. Por ejemplo, la decisión de que Oaxaca fuera el experimento natural para retomar el control de la nómina educativa. Gabino va con el presidente en esa lógica. El sector priista que gana después de la elección va en ese juego doble: incitan a la disidencia magisterial porque le convienen los votos y se montan en la campaña de López Obrador. Gabino fue muy cercano a López Obrador, acuérdate que recorre dos veces el estado con él. ¿Qué pasa? Yo creo que el equipo cercano de López Obrador no le perdona su anuencia con el gobierno de Peña Nieto para retomar el control presupuestal de la nómina educativa. Eso lo debilita mucho.

**P. ¿Cuál es la diferencia en términos de consolidación del grupo político de Oaxaca respecto a Puebla?**

R. Gabino nunca hace un grupo político fuerte. Él insiste cuando viene el proceso sucesorio que no se metería en el proceso sucesorio. No lo decía por políticamente correcto, sino en serio. Es muy difícil que un gobernante de un partido no asuma su responsabilidad en el proceso siguiente con gente de su mismo grupo o partido. Mi impresión es que Gabino deja que corran muchos esquemas, que lejos de buscar unidad, la rompe. Pepe Toño por un lado, Benjamín Robles que era una gente que Gabino hace en Oaxaca, estaba bombardeando las alianzas; el PRD otra vez

cercano al PRI como siempre fue en el caso de Oaxaca; el PAN debilitado, nunca fue tampoco un gobierno panista ni perredista el de Gabino. Claramente, por decirlo de una manera, no había una vocación por ver hacia adelante, no había un proyecto político. En cambio, en Puebla es exactamente al revés, había claridad de equipo: se fortalecen alianzas, se crean partidos políticos locales; se cierran las alianzas con los grupos nacionales: magisteriales, priistas, panistas, perredistas, grupos empresariales. Hay todo un proceso para consolidar un proyecto.

**P. Al llegar a la gubernatura, Moreno Valle no tiene ascendencia sobre el panismo local, sin embargo, en las elecciones intermedias locales de 2013 la situación cambia. ¿Qué sucedió?**

R. Él finalmente asume una candidatura por varias fuerzas políticas, esto es importante: partidos políticos y grupos políticos, por ejemplo, el caso de la maestra Elba Esther, caso famoso porque habían sido compañeros en la Cámara de Diputados. ¿Qué hace él? Integra a un sector muy fuerte del priismo local, sus compañeros en el gabinete de Melquiades Morales que lo respaldan desde que era secretario de Finanzas. Obviamente, comparte los espacios con otros perfiles de otro origen, por ejemplo, con Eduardo Rivera, el alcalde de la ciudad de Puebla con quien tiene que hacer fórmula en 2010 y gobiernan juntos tres años con enormes diferencias que no quisiera juzgar. Pero no era su gente como no lo eran los panistas que gobernaron los principales municipios en un inicio, como no lo eran quienes llegan al Congreso Local. Poco a poco él cambia la correlación de fuerzas. ¿Cómo le hizo? Creando y fortaleciendo alianzas, cooptando a militantes del partido, creando partidos políticos. Haciendo crecer su poder y construye esto, lo que tú decías, un grupo morenovallista, que le respondía a él independientemente del partido en que estuvieran. Fueran del Verde, del PT, del PRD, del PAN, de Nueva Alianza, de los partidos locales: PCI o Fuerza por Puebla, y hace su grupo político que le permite tomar el Congreso del Estado, lo gana absolutamente, y ganó municipios muy importantes como la capital con Gali que después sería su sucesor.

**P. ¿Cuándo usted se suma al gobierno encuentra sólido a este grupo? ¿Cuál es su papel como su último secretario de gobierno? ¿Por qué lo necesitaba en Puebla?**

R. Yo diría que no tanto que me necesitara, él tenía un proyecto político y en ese momento su proyecto era cerrar bien su gobierno. Yo voy como pícher cerrador a un exitoso juego. Ahora, ¿por qué se requería a una persona con mi perfil y con la experiencia que ellos valoraron? En primer lugar, había una serie de temas de carácter político que había que encauzar sin ser parte de los conflictos locales. Ayuda cuando tú llegas con una lógica más abierta y fresca, lo de Oaxaca por ejemplo es un doctorado por tanto conflicto político. Muchos conflictos que había en Puebla eran de carácter social. Segundo, hay un tema de seguridad muy fuerte, que requería

atención, había habido varios secretarios de seguridad y se requería coordinación. También, tenía que contribuir en la revisión de temas particulares graves que podían afectar la imagen y el cierre de gobierno, por ejemplo, la recomendación sobre Chalchihuapan en materia de derechos humanos, que a mí me tocó cerrarla.

También mi papel fue lo que hace un secretario de Gobernación, a la antigua usanza, que está después del gobernador para atender la relación con los presidentes municipales, los procesos conflictivos, la seguridad pública y coordinando el gabinete. El objetivo, así, era darle tiempo al ejecutivo para atender su proyecto político sin descuidar su responsabilidad. Cuando tienes un secretario de gobierno fuerte, confiable, que se ocupa de muchos temas, eso ayuda. Esa es la explicación, funcionó bien porque tuve una buena relación con el equipo morenovallista, que era muy sólido, muy cerrado, que tenían mucho tiempo trabajando juntos, 10 o 15 años. Me llevé muy bien con el primer círculo del gobernador y tuvimos mucho trabajo de equipo, un equipo muy profesional, por cierto, en las áreas financieras, económicas, de promoción de inversiones. Esa es la razón que te explica por qué me invita el gobernador. Ahora, ¿por qué acepto?, pues porque me sumo a un proyecto político, no voy por una chamba. Yo arranqué un año antes como asesor desde aquí, en la Ciudad de México, veíamos temas, nos reuníamos, hacíamos escenarios, ayudaba en esa parte, sin meterme en la operación. Cómo ayude después al proyecto político: en el ejercicio de gobierno.

**P. ¿Fue difícil sin ser poblano sumarse a esta tarea?**

R. Es muy distinto un estado del otro, pero te voy a decir una cosa: a diferencia de Oaxaca que es muy explosivo no solamente por el número y tipo de grupos, sino por la tradición política de lucha, en Puebla los grupos son muy disciplinados. Quizá lo que explique esto es que en Puebla ha habido una tradición de gobiernos muy fuertes, autoritarios, la 28 de octubre, los mercados, los grupos caciquiles o de gobernantes fuertes en la Mixteca, la Sierra, el Valle Central de Puebla, y luego, por supuesto, la delincuencia organizada por la ubicación estratégica del estado. La experiencia en Oaxaca y como secretario de Gobernación de algo sirvió para establecer una relación con ellos y una agenda de prioridades. A mí me gusta trabajar con agendas de riesgo, así que cada semana tenía una reunión puntual con todo el gabinete. Eso ayuda a ir llevando con orden y disciplina la atención de temas que no puedes dejar sueltos y es mejor anticiparte en la medida de lo posible.

**P. ¿Por qué se queda en la gubernatura del sucesor de Moreno Valle, Antonio Gali?**

R. Yo iba a concluir en el periodo con Moreno Valle. Me quedo con Gali porque hice una relación de trabajo muy buena ya que él había sido el alcalde de la capital. Puebla capital y conurbados concentran el 60% de la población y del electorado, es una masa humana enorme. Gali me invita a mantener el modelo de gobernabilidad en Puebla y porque además se había logrado una relación saludable con Rafael, se veían bien como mancuerna: la relación del ex gobernador con el gobernador entrante. Se veían muchos temas con mucha comunicación para no crear conflictos, claramente con la lógica de que era un gobierno de dos años. Había temas que consolidar y cumplir ciertas metas. Lo que seguía era una gubernatura de seis años, que como sabes es el respaldo territorial básico para un proyecto de mayor envergadura, básico en casos como Puebla.

**P. ¿Su papel en el periodo de Gali siguió siendo el de operar para el gobernador o también para el ex gobernador?**

R. Absolutamente la relación fue con el gobernador, de hecho esa regla quedó establecida desde un principio para evitar confusión. Acuérdate que los detractores de Gali, sus adversarios, siempre dijeron que era un testaferro, un hombre manejado por el ex gobernador, y no fue así. Fue parte de mi papel evitar conflictos o malos entendidos entre ellos. Rafael seguía siendo un ex gobernador muy fuerte y buena parte de su equipo, empezando por mí, nos quedamos en el gobierno de Gali, se quedó el de Turismo que se fusionó con Cultura, el de Agricultura, muy alineados con el nuevo gobernador, pero a diferencia del periodo de Rafael, por su estilo, que era muy difícil hacer reuniones de gabinete, con Gali hicimos reuniones sistemáticas para que cada quien estuviera en su carril. Gali era de muchas giras, muy cercano, muy popular por sus propios proyectos. Por ello necesitaba un equipo profesional que le permitiera en tan corto plazo posicionarse y cumplir sus compromisos. En Puebla él y Rafael fueron muy dados a hacer compromisos con notario. En ese corto periodo tuvimos muchos cisnes negros: los sismos, las amenazas del volcán, las migraciones que atravesaban por Puebla y considero que pudimos sortearlos bien.

**P. ¿El gobernador Gali fue leal al proyecto político de Rafael Moreno Valle?**

R. Sin duda. Independientemente de las muchas diferencias, era parte de un grupo político. Cuando las ves con un poquito de tiempo, la verdad es que fueron diferencias normales. La trágica muerte de Rafael y de Martha dejó ese proyecto inconcluso y además lo hizo fallido. No sabemos qué hubiera pasado después.

**P. Respecto a la relación con la federación, ¿percibe un cambio entre el papel del gobernador como intermediario que usted desempeñó en los noventa y su encargo en Puebla como principal colaborador de los gobernadores Moreno Valle y Gali?**

R. Sí, con algunos matices. La vocación política, las alianzas, la mira de hacia dónde se iba a ir me parece que es claro que forma realidades distintas en los casos que hemos discutido, Oaxaca y Puebla. En el caso del papel del gobernador, sí ha cambiado respecto a la federación. Los gobernadores en la época del PRI hegemónico, como me tocó a mí con Salinas y con Zedillo, dependían mucho más de la federación en casos como Oaxaca, cuyo ingreso fiscal es casi cercano a cero y dependes mucho de las transferencias presupuestales y las participaciones fiscales. La suerte del estado depende mucho de la capacidad del gobernador para tener una buena relación con el presidente de la República. Ese fue mi papel y fue muy bueno porque pudimos hacer muchas obras: la autopista, el centro cultural Santo Domingo, la denominación de origen del mezcal, en fin, fueron resultado de esa relación; si yo no hubiera tenido una relación política que luego se convierte en personal con el ejecutivo federal no hubiera sido posible.

Después de la alternancia, el papel de los gobernadores es otro. Los gobernadores duros del PRI reivindican su papel autonómico local frente a Fox, poco menos en el de Calderón. No seguían las líneas gubernamentales, se le ponían al brinco con la famosa Conago. Y tienen una capacidad, esto es lo más importante, de decisión política y autócrata desmedida. En el PRI había disciplinas y había reglas para el manejo administrativo y la sucesión, la comprobación de recursos, había vigilancia, al estilo del PRI pero la había. Esto se rompe y ve lo que pasó, la famosa generación de gobernadores priistas que salen a la luz después de que Peña llega al poder. El papel cambia y se vuelve en otro lamentablemente mal usado porque no ayudó a conformar un proyecto alternativo real. Se perdió en pleitos, en conflictos, y eventualmente en la conformación de grupos políticos que se atrincheran en los estados ante la escasa capacidad de la federación. Es otro papel sin duda.

**P. El gobernador de Oaxaca parece haber tenido un compromiso con una agenda más democrática, no define a un candidato de continuidad, ¿pero en el caso de Moreno Valle usted cree que de algún modo existió un compromiso con una agenda más democrática?**

R. La tradición poblana de gobernadores fuertes continuó en esta etapa. Segundo, jugando con reglas democráticas, sin duda había una claridad de qué aspectos había que tener cuidado y control para mantener el poder, haciendo las alianzas, los ajustes y los amarres necesarios. Uno de ellos fue que muchos candidatos de oposición fueron leales al proyecto morenovallista, los grupos de la sierra que habían sido típicamente priistas cambian sus lealtades por Rafael. Los

convence y les respeta los espacios a nivel municipal y en el Congreso. El PAN mismo, no lo quería, no era panista. Había un grupo muy fuerte del panismo poblano, el Yunque, muy cerrado, y Rafael finalmente, por la forma que tú quieras, logra romper esas barreras y los hace sus aliados y van al Congreso del Estado, y quienes no se ajustan a la alianza están fuera como ocurre siempre. Sí hay reglas democráticas, pero déjame decirlo de esta manera: no hay ingenuidad política. Una cosa es que tú seas democrático y que vayas con el respeto a los derechos humanos, la pluralidad en el Congreso, la equidad de género, y todas las cosas que coloca este consenso y otra es que seas ingenuo. No se puede ser ingenuo porque el estado se convierte en lo contrario a lo que persigues, y en aras de ser muy democrático, no apoyar a un candidato, dejar que los grupos se enfrenten, etcétera, te llevas la elección como sucedió en Oaxaca.

## **Entrevista a Humberto Aguilar Coronado, ex senador de la República por Puebla 2006-2012 y aspirante al gobierno de Puebla en 2010**

**P. La alternancia política en Puebla en 2010 es un fenómeno interesante. ¿Considera que desde 2006 había ya una tendencia a transitar a un gobierno de alternancia?**

R. Sin duda alguna, 2006 marca un parteaguas en la historia electoral de Puebla porque por primera vez le quitamos la mayoría de votos al PRI en una elección estatal. Antes ya se había gobernado varias ciudades importantes del estado como Puebla capital en dos ocasiones por el PAN, Tehuacán en cuatro o cinco ocasiones. San Andrés Cholula en seis o siete elecciones consecutivas en que se ganó, y se acaba de perder en el 2018. Atlixco, Teziutlán, las ciudades más importantes de Puebla ya habían sido gobernadas para el PAN. En 2006 ya había una opinión social desfavorable, no solo para el PRI sino para quien era el gobernador, Mario Marín. En aquel entonces yo venía saliendo de la Secretaría de Gobernación como subsecretario de Enlace Legislativo. Me vengo a hacer la campaña interna y soy electo candidato al Senado de la República junto con Ángel Alonso Díaz Caneja, él en primer lugar de la fórmula y yo en el segundo. Después vino una instrucción del candidato presidencial Felipe Calderón y se le abrió la puerta a Rafael Moreno Valle, bajando de la primera posición a Ángel Alonso, a quien se le incorpora en el lugar número diez de la lista nacional, sin garantías de que entrara. En 2006, ganamos por primera vez la elección estatal por más de 160 o 170 mil votos en el estado. No habíamos ganado nunca el estado, y fueron muchos votos en comparación con el PRI.

**P. ¿Usted conocía a Moreno Valle?**

R. Sí, tuve trato con él cuando yo era diputado local y él era secretario de Finanzas del gobierno de Melquiades Morales, luego yo era subsecretario de Enlace Legislativo y él era diputado local y coordinador del PRI en el Congreso del Estado.

**P. ¿Él fue secretario de Finanzas con Melquiades Morales y luego diputado local cuando Mario Marín es gobernador de Puebla?**

R. Es correcto, en el primer tercio del gobierno de Mario Marín.

**P. ¿Cómo fue realizar una campaña conjunta al Senado sin conocerse previamente ni ser compañeros militantes?**

R. No fue fácil porque yo soy un hombre formado en el Partido Acción Nacional, que tiene muy claros los principios de doctrina del PAN, la forma democrática que tiene el PAN, y la verdad es que fue muy poco ortodoxa la incorporación de Rafael en el lugar número uno de la lista porque sin duda alguna se violentó la voluntad de los panistas que habían votado por Ángel Alonso en la primera fórmula, pero él aceptó, decidió hacerse a un lado para darle paso a Rafael.

Nos encontramos en el momento de la campaña constitucional, los dos hicimos campaña muy intensa y los dos aportamos lo mismo económicamente. A mí no me mantuvo en la campaña ni yo deje de aportar.

**P. Más allá de la voluntad del presidente entrante, ¿qué factores considera que influyeron para incluirlo a él en la fórmula sin ser panista?**

R. Influyó mucho la opinión del candidato a la presidencia de la República, Felipe Calderón, me parece que creyó que siendo Moreno Valle muy cercano al grupo de la profesora Elba Esther Gordillo, le podía sumar votos a su causa para ganar la Presidencia. No fue una campaña presidencial sencilla pero obtuvo la victoria.

**P. Y una vez que ustedes se encuentran en la sesenta legislatura, me imagino que de parte de los dos hay una competencia natural para suceder al gobernador priista cuatro años después. ¿Cómo logran coexistir en el mismo grupo parlamentario?**

R. Fue un proceso nada complicado. En esa ocasión me tocó fungir como vicecoordinador parlamentario, el coordinador era Santiago Creel. En el momento de la distribución de las comisiones, quisimos ser muy equitativos, te recuerdo que nosotros éramos 52, sin tener la mayoría absoluta sí teníamos el mayor número de senadores de la República. Le dimos la presidencia de la Comisión de Defensa Nacional a Rafael. Él tenía muy claro su objetivo y yo muy claras mis responsabilidades en el Senado, él pasaba lista y se venía a Puebla a trabajar por la candidatura. Es cierto y yo lo reconozco, cuando yo decido buscar la candidatura del partido ya era demasiado tarde, él ya llevaba caminos recorridos, había hecho alianzas, y promesas dadas a militantes del partido.

**P. Probablemente en México no haya militancia como la panista, pone mucho énfasis en la instrucción de sus cuadros. Hay una militancia formada. ¿Por qué considera que esta militancia le abrió esta posibilidad a Moreno Valle que era ajeno a esta tradición?**

R. La militancia del PAN es muy generosa y estaba habida de tener un triunfo en la gubernatura. Yo creo, pero es una simple apreciación personal, que el ambiente estaba dado para que fuera quien fuera el candidato, podían ser tres posibilidades: Ana Teresa Aranda, tu servidor o Moreno Valle, dadas las condiciones y el hartazgo que había hacia el gobierno de Mario Marín, de la corrupción existente, de las formas políticas y de haberse apartado de los poblanos para sólo beneficiar a su grupo, pues estaba el caldo de cultivo para ganar la gubernatura. Entonces cuando Rafael es electo candidato porque hay que recordar que yo no llego a la contienda hay un acuerdo de que si yo iba abajo yo me bajaba de la contienda, y viceversa por parte de él, en la encuesta salí un poco abajo, y cumpliendo mi palabra yo no llego a la elección interna; Ana

Tere sí llega y gana aplastantemente Rafael. El panista le abre las puertas porque para ese entonces él ya se había incorporado como militante.

**P. ¿Usted se suma a su campaña?**

R. Sí, así es, incluso él me pide el cinco de mayo de 2010, lo recuerdo perfectamente, no solo que me sume sino que le coordine su campaña en el municipio de Puebla porque para nadie era un secreto que quien entonces fue candidato a presidente municipal no llevaba buena relación con él. Me pide que intervenga para limar esas asperezas y que se recompusiera el ambiente entre ellos, lo hago con mucho gusto, simplemente le dije que yo no iba por ningún puesto político sino que lo hacía por el partido porque me parecía que era el momento de que el PAN ganara la gubernatura del estado.

**P. La experiencia en los estados normalmente dicta que de parte del actor siempre hay interés por ocupar un puesto, ¿por qué en su caso no?**

R. Porque yo aún tenía dos años en el Senado, y seguía siendo el subcoordinador de proceso legislativo y debate parlamentario, entonces me dediqué a cumplir mi encargo que había ganado por el voto de los poblanos.

**P. Moreno Valle llega impulsado por una coalición PAN-PRD por primera vez, ¿en la integración del gobierno vio una composición diversa del gabinete por parte de estas fuerzas políticas o considera que estuvo marcada por el sesgo personal?**

R. Más bien esto último, es lo que creo porque de figuras importantes no fueron incorporados ninguno, mi nombre empezó a sonar fuertemente como secretario general de Gobierno, pero el mismo grupo de Rafael empezó a dinamitar esta versión. Al final del día no se dio. Él incorporó más bien a amigos que habían recorrido con él muchas aduanas con anterioridad y del PAN poco se fijó. Por eso yo sostuve que no se podía castigar al PAN por los resultados que hubiese otorgado el gobierno de Moreno Valle porque había muy pocos panistas de primer nivel, y si en el primer nivel no había gente del PAN, ya te imaginarás los de abajo.

**P. También llega él con el respaldo de haber ganado municipios importantes.**

R. Tenía mayoría en el Congreso y se gobernaban las principales ciudades por parte de candidatos emanados del PAN, en esa elección el PAN puso a los candidatos, ya para la siguiente elección Rafael puso a los candidatos. En 2013 los candidatos son puestos por él.

**P. Cosío Villegas desarrolló desde los setenta la idea del “estilo personal de gobernar”, ¿este término aplica para describir el peso de la personalidad de Moreno Valle sobre la lógica institucional y burocrática, incluso legal de su administración?**

R. Sin duda alguna, en aras de la eficiencia electoral y de la eficacia gubernamental se dejaron de lado los principios democráticos y partidistas que habían impulsado esta posibilidad de cambio en Puebla.

**P. ¿En qué rubros diría que fue más notoria esta ruptura?**

R. Hay que reconocer que Puebla cambió su rostro en la capital del estado, en la zona de Angelópolis principalmente. Puebla se desarrolló lo que no se desarrolló en tres o cuatro sexenios anteriores. La relación con los partidos políticos, especialmente con el PAN, fue de sumisión, con los medios de comunicación fue igual, de persecución o sumisión; con los empresarios igual, de amenaza o no entrega de obra, son grupos muy importantes que se sintieron lastimados por este estilo personal de gobernar.

**P. A diferencia de Oaxaca, Puebla ha vivido una industrialización y urbanización mayor, ¿cómo pudo darse una vuelta al autoritarismo en medio de la alternancia?**

R. Se debilitó a las estructuras partidarias, no solo se las debilitó, las operaba él personalmente [molestia evidente]. Es un atentado contra la democracia. Meterse a la vida interna de los partidos es una señal inequívoca de que no se cree en las democracias.

**P. Cuando usted termina su periodo como senador, ¿cuál es su interacción con él?**

R. Ninguna, aunque yo nunca tuve un problema personal con él, varios de sus operadores se dedicaban a atacarme y bloquearme en la búsqueda de alguna candidatura ulterior, yo decido no estar presente en la política aldeana y decido hacer política nacional que es lo que he hecho los últimos 35 años de mi vida. Me voy con el grupo parlamentario del PAN en Cámara de Diputados de 2012 a 2015 como secretario técnico de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política.

**P. ¿Además de usted otras figuras de peso se alejaron de la vida política interna?**

R. Muchos se alejaron, pero te puedo decir que de los altamente representativos en Puebla solo hubimos dos personas que nos opusimos abiertamente a las formas de gobernar de Rafael. Una, Ana Tere Aranda Orozco, ella toma la decisión de salirse del PAN y enfrentarse a Rafael desde afuera. Y yo decido quedarme en el PAN y enfrentarme a Rafael con las formas del PAN, para darle un respiro al propio partido.

**P. Usted mencionaba esta dicotomía entre la vida política estatal y la vida política nacional. Algo notorio fue que la proyección de Moreno Valle creció a escenarios nacionales de mayor relevancia, cerca de los presidentes Calderón y Peña Nieto. ¿Esta proyección de un gobernador poblano fue atípica?**

R. Quienes conocíamos a Rafael sabíamos cuál era su objetivo final: él se había fijado la meta de ser candidato a la Presidencia de la República utilizando a Puebla como trampolín. Se comportaba de acuerdo al momento político, como se lo exigía. Por eso llegó a tener esa proyección y a tener cuadros importantes dentro del PAN y de otros partidos políticos en diferentes ciudades de la República.

**P. En la licenciatura investigué el programa nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia y su aplicación en el caso de Puebla, en vez de acciones diferenciadas los recursos se utilizaron para la construcción de obra pública. Pareciera que el sello de ese gobierno fue la construcción de infraestructura. ¿Qué opina al respecto?**

R. No lo sé porque yo no le di seguimiento puntual a las acciones del gobierno. Pero lo que siempre pasa, lo que se calla en el ejercicio del gobierno después sale a la luz pública cuando ya no estás en el poder, más ahora que ellos, Moreno Valle y Martha Erika, ya no están con nosotros en la Tierra. Si me permites te voy a compartir un reportaje muy interesante que hizo un periodista sobre determinado número de empresas fantasmas para hacer obra pública. En un trabajo de investigación serio, resulta que no existen esas empresas. Las dudas surgen, están presentes y la calificación que se le da a ese gobierno es en el sentido que tú comentas. Habrá que investigarlo.

**P. Un elemento adicional en la legitimidad del gobierno de Moreno Valle fue que construyó alianzas con otros gobernadores no priistas con los que hacía equipo para darse proyección, por ejemplo, Gabino Cué en Oaxaca, Miguel Mancera en la Ciudad de México y Mario López en Sinaloa. ¿Considera que hubo respaldo informal de estos gobernadores hacia el gobernador de Puebla?**

R. Sí, influyó mucho. Esas alianzas que construyó tanto con Movimiento Ciudadano como con el PRD, con Dante Delgado, con Gabino Cué, con los Chuchos a través de Luis Maldonado. En el PAN no hay que olvidar a ese grupo de senadores que lo apoyaba fuertemente: Pancho García Cabeza de Vaca en Tamaulipas, Pancho Domínguez en Querétaro, Mendoza Davis en Baja California Sur; había tejido cierta red importante que considero que no le alcanzaba, así se demostró en la contienda última, para ser el presidente del PAN. Cuando nos enfrentamos y dijimos nos vamos a elecciones, él decide pactar con nosotros a través de la figura de Héctor Larios como secretario general.

**P. Un poco antes de esto, cuando él termina en 2016, ¿cómo considera que logró imponer a su candidato Tony Gali, un amigo suyo, a sucederlo por dos años?**

R. Controlaba el Congreso, a los partidos políticos, hay modificación constitucional; controlaba al PAN, hay imposición de candidato. Y por supuesto, ganar esa elección, aunque fuera de dos años, una vez que había sido gobernador, en el escenario nacional sí le dio cierta fortaleza en

comparación con ciertos gobernadores que habían perdido su elección en la siguiente, el caso de Gabino en Oaxaca o el caso de Tlaxcala. Yo sostengo que no hay mejor calificación para un partido político que la ciudadanía te otorgue el voto y el triunfo en la siguiente elección. Eso crea una fortaleza importante.

**P. Es difícil saberlo, pero ¿cree que desde entonces él tenía en mente que su esposa podía ser candidata en 2018?**

R. Seguro, seguro que sí, por eso impone a su esposa como secretaria general del comité estatal del partido, desde donde ella se dedica a recorrer el estado para tener una presencia pública importante.

**P. En el momento que comentamos, Morena no es la mayor fuerza opositora al gobierno de Peña Nieto, sino que es el PAN que gana gubernaturas importantes en 2016, por ejemplo, Querétaro, Quintana Roo [alianza PAN-PRD], Veracruz [alianza PAN-PRD]. ¿En esta reconfiguración del PAN a nivel nacional ve los recursos y la participación de Moreno Valle interviniendo?**

R. Sin duda, había un apoyo solidario a estas candidaturas y después se vio ese apoyo a la candidatura de su esposa aquí en Puebla.

**P. En el balance, ¿cuáles diría que fueron los principales aciertos y errores de ese gobierno?**

R. Mira, yo jamás hablé de acuerdos y errores porque no estuve en Puebla. Sería irresponsable de mi parte criticar a la distancia.

**P. Después de la gubernatura de dos años, ¿cuál es el panorama que enfrenta digamos este sexenio extendido en la elección de 2018?**

R. Llega con un desgaste muy alto, con un descrédito social importante, con un PAN dividido, con panistas lastimados, con una sociedad que se había dado cuenta de una serie de situaciones de abuso y no fue una elección fácil. Me parece que tuvieron que meterse a fondo para que al final el Tribunal les diera la victoria altamente cuestionada por varios sectores de la sociedad. Por eso creo que el desafortunado accidente de diciembre del 2018 [caída no esclarecida del helicóptero en el que viajaba el matrimonio Moreno Valle-Alonso] da la oportunidad a muchos sectores sociales de liberarse y ya no ratifican el voto hacia el PAN al ir a las urnas como lo habían hecho a la mitad del 2018.

**P. Se trasladó el costo político de los gobiernos Moreno Vallistas al PAN.**

R. Sin duda, es un costo político que aún estamos pagando.

**P. A propósito, leí que usted dijo hace unas semanas que le gustaría ser candidato a la presidencia municipal de Puebla por el PAN el próximo año.**

R. Estamos en un esfuerzo para buscar la unidad del partido. Recuperando las formas democráticas que teníamos hasta 2010. Les he hecho la propuesta de que todos los liderazgos interesados levantemos la mano, digamos que estamos presentes y cuando sea el momento de las definiciones que se tomen en cuenta criterios científicos, las ganas de ganar y cómo nos ve la sociedad, no solo en términos de conocimiento, sino de valores negativos y una serie de cosas. Y que si yo voy quiero que todos vayan conmigo y si no que voy con quien sea la decisión del partido. Yo he acuñado una frase, que para el 21 en el PAN debemos ir todos, juntos, pero debemos ir unidos y en la misma dirección. El reto es enorme y si cada quien agarra su paso para no perderlo no vamos a llegar a ninguna parte.

**P. En el panorama general, ¿cuáles considera que son los retos que implica un proceso de alternancia política a nivel estatal?**

R. El gran reto es que los actores políticos entendamos el reto. Yo manifesté que en la elección de 2019, en la extraordinaria, el gran reto era la conciliación de los poblanos porque estábamos completamente divididos. Después del accidente se levantó una encuesta, el 33% decía que fue un atentado, el 33% que fue un accidente y el 33% que vivían en la Costa Azul o en Egipto o en alguna parte del mundo, eso te demuestra la gran incredulidad de los poblanos que teníamos en la elección. Con el triunfo el actual gobernador [Miguel Barbosa, Morena, 2019-2024] no ha hecho lo necesario, lo pedible y lo exigible para la reconciliación de los poblanos. Está adoptando las actitudes que le criticó a Moreno Valle de autoritarismo, de despotismo y no de buenas formas democráticas. En su primera rueda de prensa regañó a unos reporteros y amenazó a otros porque no está de acuerdo en que se le critique o cuestione sobre distintos puntos. Creo que esas no son las formas y ese es el gran reto que tenemos los actores políticos hacia el 21, buscar la reconciliación de los poblanos. La mega-marcha que se dio el jueves 5 de marzo por parte de los estudiantes exigiendo seguridad y justicia, es una muestra de la inconformidad que hay en el imaginario colectivo [convocada a raíz del asesinato de dos estudiantes de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla de origen colombiano y otro mexicano de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla].

**P. En conclusión, usted diría que aquel gobierno de Moreno Valle, el de la primera alternancia en Puebla, no fue panista.**

R. No, no lo fue, no se le pueden cobrar al PAN las facturas que nunca ejerció y nunca tuvo. Si tú ves la militancia de los funcionarios de primer nivel, salvo Pablo Rodríguez Regordoza [ex secretario de competitividad, trabajo y desarrollo económico con Moreno Valle] que era

I

panista, los demás no, secretarios de seguridad pública, de infraestructura, etcétera. Todavía Tony Gali siendo gobernador no fue militante del PAN. Por eso no es lo mismo tener un gobierno emanado del PAN que ser un gobierno del PAN. Esto se demostró en que Rafael no fuera dirigente panista después porque si bien había respaldo de algunos gobernadores también había mucha militancia ofendida por sus formas.

**Entrevista a Ana Teresa Aranda, diputada federal por el PAN; candidata independiente a la gubernatura de Puebla en 2016; aspirante a la candidatura a la gubernatura del PAN en 2010; candidata del PAN en 1998**

**P. ¿Cómo definiría al PAN previo al triunfo electoral y la conformación del primer gobierno de alternancia en Puebla? ¿Fue un muro de contención?**

R. El PAN cuando no estuvo en el poder fue un partido de oposición fuerte, reclamante, activo, a mí me tocó presidir ese partido entre el 95 y el 98, antes fui diputada local. Más que ser un muro de contención, fue un partido de oposición que permanentemente evitaba la violación a los derechos de los ciudadanos. Ahora bien, donde no había ocurrido, se abre una gran oportunidad para la alternancia política a nivel local después de 2000.

**P. Considerando su participación en el primer gobierno de alternancia en la presidencia de la República, ¿cómo se veía desde la administración pública federal esa posibilidad?**

R. Yo busco ser gobernadora por el PAN antes de 2000, fui candidata a la gubernatura en el 98, estábamos 4 puntos porcentuales debajo de Melquiades Morales en las encuestas de salida... Después de los consejos distritales estábamos 20 puntos abajo, o sea, esa era la magia del PRI. Hubo cosas muy buenas en la administración de Vicente en el reparto de los recursos a los estados, nosotros hicimos cambios importantísimos desde el DIF nacional. Los estados más ricos recibían más recursos, y los más pobres eran los más castigados, pero hicimos un índice de vulnerabilidad nacional. Cambiamos las reglas del juego, le quitamos la operación a los estados, que era una intromisión y convertimos al DIF en una entidad rectora. Este afán, compartido por otras dependencias, para ya no ser injerencistas en los estados fortaleció enormemente a los gobernadores, de hecho, a algunos los hizo reyes o virreyes. Llegó el gobierno a ceder para que los gobernadores pusieran a los delegados federales. Entonces tenías puros adversarios del gobierno federal trabajando los programas federales en los estados. Este ánimo federalista empoderó terriblemente a los ejecutivos de los estados y no para bien, se convirtieron en verdaderas islas. El cambio no se filtró tanto como hubiéramos querido.

**P. La aparición de un agente externo al panismo local ocurre en 2006, ¿cómo se percibió la postulación de Rafael Moreno Valle al Senado por el PAN?**

R. No es un asunto de generación espontánea. La explicación es que Felipe Calderón acuerda con Elba Esther, la solicitud de ella eran dos estados, uno para su pupilo que era Rafael, y otro para su otro pupilo, Miguel Ángel Yunes en Veracruz. En Puebla y Veracruz esta entrada se convierte en un parteaguas. Fue la entrega de estos dos estados de inicio. Cuando llega Rafael al PAN en 2006 me habla Carlos Abascal, secretario de gobernación, y me dice: va a pasar algo en Puebla que te va a horrorizar, Rafael Moreno Valle se vuelve panista y le van a entregar la

candidatura en primera fórmula al Senado. Entonces le llamo a la oficina de campaña de Calderón a Patricia Elizondo y le reclamo. Ya había candidatos al Senado, Ángel Alonso y Humberto Aguilar, pero, para amarrar el acuerdo con Elba Esther, convencen a Ángel de que se baje de esa fórmula y nombran a Rafael sin una contienda interna de por medio. Y ahí empieza un apropiamiento del partido con otros métodos distintos. No es que en el PAN no hubiera problemas, pero lográbamos dirimir nuestras diferencias de una manera mucho más civilizada.

En cambio, con Rafael empieza un proceso de cooptación y a muchos nos convence porque tenía un encanto especial cuando quería conseguir algo. Me empieza a buscar, ya cuando era senador de la República y yo era secretaria de Estado. Yo había sido muy dura en mi comparecencia en el Congreso de la Unión, después de la elección en que había ganado Felipe Calderón por un margen muy pequeño. Fui con la espada desenvainada, pero antes de la comparecencia me llamó Juan Camilo Mouriño para decirme: te pide el presidente que nades de muertito, queremos garantizarte un espacio de primer nivel en el gobierno como el que tienes ahorita. Fui vestida de rojo a un pleito que duró más de seis horas y defendí una política de desarrollo social que transparentó los recursos y geolocalizó a los beneficiarios. Fui a demostrar que en los distritos donde había más inversión de Sedesol, había ganado la coalición que postulaba a Andrés Manuel López Obrador. Se fueron muchos y armaron un desgarrate.

Después me ofrecen que me vaya al equipo de Calderón, lo sabía Moreno Valle. Me buscó para contarme cómo había cobijado a Luis Maldonado, que fue secretario de educación del gobierno de Puebla. Rafael me contó esa historia, de cómo lo había ayudado a transitar del priismo al panismo, y Maldonado dice que está eternamente agradecido con Rafael. Dile quién te ayudó a salir de esa situación, le decía Rafael, presumía que durante 3 años fue su mecenas. Yo termino por levantarme de la comida porque noté que me estaban chantajeando, sabiendo que había comprado mi cierre de puerta al gobierno calderonista. En realidad, me estaban invitando a su grupo y les doy las buenas tardes y me salgo. Así empieza a cooptar a muchos, les ofrece cosas, la mayoría se le entrega en el PAN de Puebla. En 2010 me decido a contender internamente. Me manda llamar el presidente Calderón para reclamarme, que como es posible, que me va a ganar Rafael. Pero lo hice decidida porque alguien tiene que contar esa historia, de cómo el PAN se arrodilló y se entregó de la manera más estúpida a un grupo que no tenía ni los valores ni los principios del PAN.

**P. Cuando hablamos de apropiación, ¿es tanto entre los cuadros dirigentes del panismo como entre la militancia?**

R. Es una cooptación generalizada con muchas promesas porque desde que era senador declaraba que quería ser presidente de la República. Él decía que el gobierno del estado no era más que un escalón en ese proyecto y que en su momento le iba a dejar al PAN el gobierno del estado. Los acaba convenciendo y a otros chantajeando. Decido contender contra él, me salgo del gobierno federal y hago todo para convencer a los panistas y yo obtengo, no recuerdo si 5 mil votos en la interna contra 22 mil de Rafael. Traía todo el *know how* de Melquiades, era un gran mapache electoral. Entonces me invitan a ser candidata a la presidencia municipal, pero le dije que en ese menú no quería ser más que el plato principal. Me dedico a ayudar al candidato en ese momento, Eduardo Rivera, que justo acaba de volver a ganar la presidencia municipal, un hombre con valores, que no estaba arrodillado ante Rafael. No es un hombre de pelea, es un hombre de conciliación.

Entramos en el gobierno estatal, no le da espacios más que a un panista en una secretaría. Muchos de los integrantes de su gabinete tenían muy malos antecedentes. Eso sí, él tenía un enorme talento, era muy talentoso, muy maquiavélico, si alguien se atravesaba lo eliminaba a como diera lugar. Ahí nace el morenovallismo, con panistas que se le arrodillan, pero también con conocidos y amigos, porque él acaba cooptando partidos, tenía al PRD de rodillas, al PRI de rodillas. Nadie le hacía pelea por la intimidación. A mí me robaron dos veces mi casa, robos políticos porque se llevaron mis computadoras y archivos. Tenían un significado político y para meterme miedo. El primer ataque es en la instalación del consejo estatal del PAN. A Rafael no le gustaba ir a elecciones. Al CEN de Gustavo Madero le dice: quiero la mitad del Consejo Estatal. Mondragón era el presidente del PAN en Puebla. Desde ahorita vamos a decir qué municipios queremos y Madero se arrodilló ante Moreno Valle.

A partir de ahí, que no tenía más del 15% de los municipios panistas, se queda con la mitad del consejo, y lo vuelve inoperante. Cuando se instala ese consejo, yo llego con un compañero panista, y viene la policía y baja casi a golpes a mi compañero, era la policía ministerial que decía que se lo llevaba por peculado. Entro al consejo y veo un ambiente que me dice: ya perdimos al PAN. Las personas me empiezan a decir que tienen hijos, gente cercana, trabajando en el gobierno del estado, se disculpaban de no poder respaldar mi reclamo. El presidente del consejo me dice que hará un extrañamiento, pero cuando entra el gobernador me le aparezco de frente a Moreno Valle, lo jalé del cuello, lo sacudí y le empieza a temblar la voz. Le digo que por qué se nos atravesó la policía y se llevó sin orden de aprehensión a Pedro Barojas, entonces él dice: sí tenía orden de aprehensión, temblando. Durante toda la sesión le di la espalda al presidium porque el consejo no se pronunciaba en contra de nada. Me decía a mí misma: el

PAN ya se perdió, ya se perdió. Te hablo del arribo de este grupo, quizá octubre de 2011. Llegó con el animo de deshacer al PAN y di la batalla a sabiendas que estaba poniendo en predicamento mi vida, a mi familia y mi patrimonio.

**P. ¿Usted creía en las alianzas para arrebatarle estados al PRI?**

R. Hoy creo pero mucho tiempo fui antialiancista. En 2010 para mí no tenía cabida la alianza, teníamos que definir hacia donde ir, y marcarle el camino al elector desde el panismo. Esta posición me costó. Ninguna de las personas que me apoyaban, los que peleábamos contra Moreno Valle, tuvieron alguna oportunidad de nada en el gobierno, y si tenían la oportunidad de cerrarles el negocio y perseguirlos lo hacían. En 2013, Eduardo Rivera me pide que apoye a Antonio Gali al Ayuntamiento de Puebla. Él se compromete a respetar ocho lugares en el cabildo y muchos más espacios en el gobierno municipal. No meto las manos por ti, eso le dije. Acepta el acuerdo, pero al ganar la elección y al poco tiempo corre a los panistas del Ayuntamiento. Gali no fue panista. Si bien tenía mucho mejor estilo que Moreno Valle, amigable y carismático, era un obediente y servil al gobernador. Así cerró el sexenio, en una gran persecución, cualquiera que se atreviera a decir algo en contra.

**P. ¿Peor estilo que los gobernadores priistas que lo antecedieron?**

R. Yo me enfrenté a Barlett, y de hecho le ganamos ciertos municipios grandes, de un día para otro pasamos de gobernar al 3% a gobernar al 50% de la población. Pero con él yo podía ir a los medios y reclamaba todo lo que podía reclamar con índice de fuego, a la radio, a la televisión, a la prensa. Después Barlett trataba de tapan lo que habías dicho, pero la cooptación de medios de Moreno Valle fue mucho más allá. Perdona Ana Tere, no te puedo abrir un espacio porque me quitan la estación, me decían. Había algo de libertad de expresión con Barlett; con Moreno Valle no. Eran muy pocos los que le daban pelea afuera. A la mayoría los chantajeaba o asustaba. Ahora, el que haya sido tan perseguida en su administración no me impide reconocer su éxito en ciertas áreas. A pesar de la deuda que dejó, le cambió la cara a Puebla en lo material, por ejemplo, la construcción de hospitales, el rescate de espacios sobre todo en las ciudades grandes, puentes y edificios gigantescos para toda la operación del gobierno, el C5, el Museo del Barroco, las ciclovías que no ayudan a la movilidad, pero ahí están. En materia de infraestructura hizo lo que nadie había hecho. Habrá que revisar los costos, pero tenía enorme capacidad para muchas cosas. Me impresionaba la falta de valentía de muchos poblanos, que no le podían decir nada porque enseguida había una persecución.

**P. No es solo la proyección presidencial, sino también la perpetuación de su grupo a nivel estatal. Usted es candidata independiente en esta contienda.**

R. Viendo todos los caminos cerrados, decido participar como independiente. Fue un proceso nuevo y pone Rafael todas las trabas. Gano 14 juicios de protección de derechos en el TEPJF, se veía muy difícil ganar esa elección pero yo soy mujer de mil batallas, y a como diera lugar debía haber una mujer que hablara del bien común, de la dignidad de la persona humana, de poner el interés nacional por encima de los locales. Entro 15 días después. Tony va como candidato de muchas fuerzas políticas, y el independiente tiene mil trabas. El tope de campaña de Gali, gastó mucho más, le daban 45 millones más el dinero que le daba el gobierno, a mí el gobierno me daba 300 mil pesos y mi tope oficial eran dos millones y medios. Yo tenía derecho a un spot diario por cien que tenía Gali. Pero hicimos una campaña muy digna cuando la minigubernatura que gana Tony Gali.

**P. ¿Volvió a percibir algún tipo de acoso en esta campaña?**

R. Sabían perfectamente que la teníamos muy difícil para competir. Habíamos perdido la cuarta parte del tiempo. No tenía posibilidad de gastar, de incidir a través de los medios de comunicación. Fue muy complicado. Y bueno, la gente, donde nosotros aparecíamos, al día siguiente estaba la gente del gobierno del estado cooptando a la gente. No hubo una presión directa, de amenazas personales, pero era una guerra de guerrillas para no dejar que se les fuera un voto.

**P. ¿Considera que Gali, en su mandato de dos años, se dejó manipular?**

R. Yo creo que toda la primera parte, incluso más de la mitad del tiempo. Lo que yo sé es que terminaron mal, en pleito, ya no quería Gali la imposición de Moreno Valle. Rafael pone a su esposa como candidata, y la segunda parte del gobierno le toca tener a la esposa como candidata y sucesora. Lo sé por gente muy cercana. En 2018 viene la elección federal, desde el 15 me invitaban a competir por una diputación federal. Morena me invitó en 2016. En 2018 me busca nuevamente Morena para ser candidata a la alcaldía de Puebla, incluso Barbosa, hoy gobernador, me lo ofreció, me dice que yo ponía a mi cabildo y no se meterían en mi forma de gobernar. Sin embargo, en la teoría de los conjuntos no pertenezco a Morena ni estoy de acuerdo con sus postulados, ni querría representarlos porque me sentiría hipócrita. No quisiera ganar algo que no es mío. Dos meses estuvieron insistiendo. Me horroriza el problema con Andrés Manuel, que veo venir, debo decir que superó mis expectativas; sentía el gran peligro para el país.

En el 18, me invitan los ex gobernadores del PAN a la campaña de Ricardo Anaya, que no apoyó Rafael. No participo en la campaña de Martha Erika, tampoco en la de Lalo que es mi

amigo, pero le dije que ya me había pedido lo de Gali bajo un acuerdo que no se cumplió. A Eduardo, que es candidato por el PAN-PRD-Movimiento Ciudadano le ponen 4 candidatos para que le quiten votos y abiertamente los Moreno Valle apoyan a Morena. En el fondo, Rafael no amaba al PAN, era un pragmático. En el momento que ve que López Obrador puede ganar, envía mensajes a México a través de Ricardo Monreal, le dice: te voy a dejar ganar alcaldías y distritos locales y federales, pero la gubernatura es para mí. Financia las campañas de Morena para que ganen sus candidatos, nunca apoya a Ricardo Anaya. Esta fue la traición inmensa de Rafael al PAN. Lalo fue un perseguido político de Rafael, incluso le embargó su casa. Querían hacerlo perder para anular sus aspiraciones futuras. Ese era el juego de Rafael siempre.