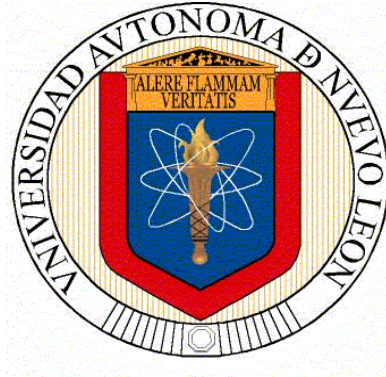


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA**



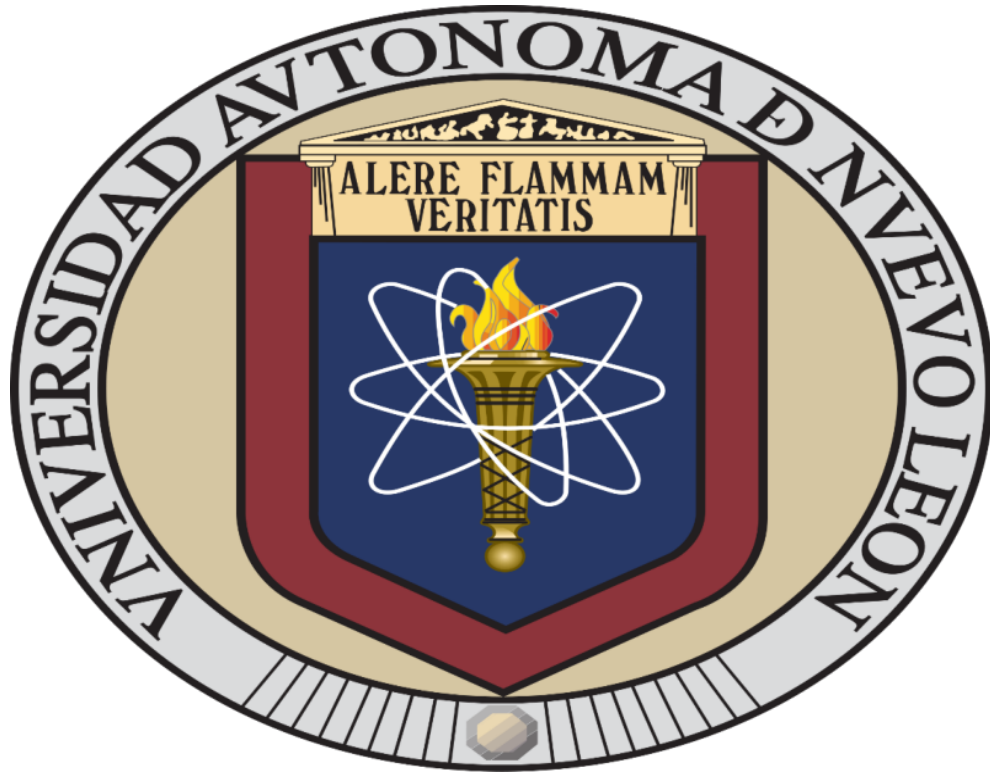
TESIS

**LAS DEBILIDADES INSTITUCIONALES QUE LIMITARON LA CONSOLIDACIÓN
DEMOCRÁTICA EN NUEVO LEÓN DURANTE EL PERÍODO 1997-2021**

**QUE PRESENTA
JORGE ENRIQUE MURILLO MARTÍNEZ**

**COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORADO EN DERECHO CON ORIENTACIÓN
EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD**

NOVIEMBRE 2024



**LAS DEBILIDADES INSTITUCIONALES QUE LIMITARON LA CONSOLIDACIÓN
DEMOCRÁTICA EN NUEVO LEÓN DURANTE EL PERÍODO 1997-2021**

QUE PRESENTA:

JORGE ENRIQUE MURILLO MARTÍNEZ

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR EN DERECHO CON ORIENTACIÓN EN
DERECHO CONSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD**

ASESOR DE TESIS: DRA. LAURA NELLY MEDELLÍN MENDOZA

SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, NUEVO LEÓN

NOVIEMBRE DE 2024

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

1.- El presente trabajo de investigación, tema de tesis presentada para la obtención del título de Doctor (a) es original, siendo resultado de mi trabajo personal, el cual no he copiado de otro trabajo de investigación.

2.- En el caso de ideas, formulas, citas completas, ilustraciones diversas, sacadas de cualquier tesis, obra, artículo, memoria, en versión digital o impresa, se menciona de forma clara y exacta su origen o autor, en el cuerpo del texto, figuras, cuadro, tablas u otros que tenga derechos de autor.

3.- Declaro que el trabajo de investigación que pongo en consideración para evaluación no ha sido presentado anteriormente para obtener algún grado académico o título, ni ha sido publicado en otro sitio alguno.

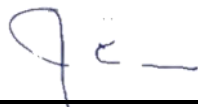
4.- Soy consciente de que el hecho de no respetar los derechos de autor y hacer plagio, es objeto de sanciones universitarios y/o legales, por lo que asumo cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de irregularidades en la tesis, así como de los derechos sobre la obra presentada.

5.- De identificarse falsificación, plagio, fraude, o que el trabajo de investigación haya sido publicado anteriormente; asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, responsabilizándome por todas las cargas pecuniarias o legales que se deriven de ello sometiéndome a las normas establecidas y vigentes de la UANL.

AUTOR: Jorge Enrique Murillo Martínez

FECHA: 5 de noviembre de 2024

FIRMA:



Universidad Autónoma de Nuevo León

Facultad de Derecho y Criminología

Subdirección de Estudios de Posgrado

**Las debilidades institucionales que limitaron la consolidación
democrática en Nuevo León durante el período 1997-2021**

Que presenta

Jorge Enrique Murillo Martínez

Honorable Jurado:

Presidente: Dra. Laura Nelly Medellín Mendoza

Secretario: Dra. Aída Figueroa Bello

Primer Vocal: Dr. Sergio Alejandro Quiroga Chapa

Segundo Vocal: Dra. Jessica Marisol Vera Carrera

Tercer Vocal: Dra. Gina Jaqueline Prado Carrera

San Nicolas de los Garza, Nuevo León

Noviembre de 2024

Contenido

Introducción	1
Capítulo 1. El enfoque teórico del neoinstitucionalismo y su relación con la democracia y las políticas públicas.....	9
1.1 El neoinstitucionalismo.....	9
1.2 La democracia	15
1.3 Las políticas públicas	30
Conclusiones.....	37
Capítulo 2. La primera alternancia político-partidista en Nuevo León 1997-2003	39
2.1. El contexto nacional e internacional del proceso electoral en el Estado.....	39
2.2. Elecciones competitivas y cambio de gobierno.....	41
2.3. La administración de Fernando de Jesús Canales Clariond	49
2.4. Los intentos fallidos de una Ley de Participación Ciudadana para el Estado	53
2.5 La modernización de la Procuraduría General de Justicia del Estado en el marco de la administración pública centralizada	58
Conclusiones	65
Capítulo 3. La segunda alternancia político-partidista en Nuevo León. El regreso del PRI 2003-2009	67
3.1. El contexto nacional e internacional del proceso electoral en el Estado.....	67
3.2. Elecciones competitivas y cambio de gobierno.....	69
3.3 La administración de José Natividad González Parás.....	75
3.4 Los intentos fallidos de una Ley de Participación Ciudadana para el Estado	77
3.5 La asignatura pendiente la conversión de la Procuraduría General de Justicia del Estado en órgano constitucionalmente autónomo.....	86
Conclusiones	89
Capítulo 4. La reafirmación del PRI como opción de gobierno 2009-2015.....	91
4.1 El contexto nacional e internacional del proceso electoral en el Estado.....	91
4.2 Elecciones competitivas y cambio de gobierno.....	93
4.3 La administración de Rodrigo Medina de la Cruz.....	101
4.4 La ausencia de una Ley de Participación para el Estado	104
4.5 La asignatura pendiente la conversión de la Procuraduría General de Justicia del Estado en órgano constitucionalmente autónomo.....	108
Conclusiones	112
Capítulo 5. El primer gobernador independiente en Nuevo León 2015-2021	114
5.1 El contexto nacional e internacional del proceso electoral en el Estado.....	114

5.2 Elecciones competitivas y cambio de gobierno.....	116
5.3 La administración de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	124
5.4 La aprobación de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado.....	128
5.5 La primera consulta popular en Nuevo León	134
5.6 La transformación de la Procuraduría General de Justicia del Estado en la Fiscalía General de Justicia del Estado como órgano constitucionalmente autónomo	138
Conclusiones.....	145
Capítulo 6. Análisis de los principales resultados sobre el nivel de desarrollo democrático alcanzado por Nuevo León en comparación con las demás entidades federativas del país... 146	
Conclusiones	158
Anexos	161
Anexo 1. Gobernadores retirados del cargo por el Presidente de la República en los sexenios comprendidos entre 1946 - 2021.....	161
Anexo 2. Gobernadores llamados a puestos federales por el Presidente de la República en los sexenios comprendidos entre 1946 - 2021	165
Anexo 3. Intentos por instaurar la democracia en México desde su independencia	168
Anexo 4. Cronología de la evolución democrática de México.....	169
Anexo 5. Entidades federativas que cuentan con Ley de Participación Ciudadana	172
Anexo 6. Mecanismos de participación ciudadana en las leyes estatales en México	173
Anexo 7. Consulta popular aprobada para llevarse al cabo en Nuevo León	193
Anexo 8. Solicitudes de Consulta Popular desechadas o no presentadas en Nuevo León....	194
Bibliografía.....	196

Introducción

La presente investigación gira en torno a la preocupación constante que existe en el mundo académico de perfeccionar a las instituciones para que contribuyan a mejorar sistemáticamente el funcionamiento del régimen político con base en una sólida gobernabilidad democrática.

La democracia y sus instituciones son consideradas el esquema valorativo superior de convivencia pacífica -que protege por encima de todo a la libertad del hombre y sus derechos sobre cualquier modalidad política de carácter autoritario-, pero no es fácil vertebrar su arraigo, y consolidar su ejercicio como lo demuestra la historia en países que como el nuestro son de añeja estirpe autoritaria.

En este sentido, este estudio pretende demostrar que a partir de una revisión histórica de los últimos cuatro períodos de gobierno sexenal en Nuevo León se da una evolución política, desde un sistema político nacional que se caracterizó durante el siglo XX por tener un modelo presidencial autocrático y que fue acompañado de un partido hegemónico, hacia uno democrático pluralista de alternancias diversas que se refleja también en el ámbito de las entidades federativas tanto de la gubernatura como en la esfera del poder legislativo y los municipios. Con diversas debilidades o déficits institucionales que han limitado la consolidación de una verdadera gobernabilidad democrática en el período bajo estudio.

El abordaje conceptual de nuestro análisis transita por las coordenadas teóricas de la democracia y sus instituciones. No es nuevo que los regímenes democráticos y su andamiaje institucional sean objeto de estudio, desde épocas inmemoriales, éste ya estaba presente en la antigua Grecia, cuna de la democracia y la filosofía occidental.

Aristóteles, el considerado padre de la ciencia política antigua, al investigar las formas de gobiernos las clasificaba en puras e impuras y ponía en el centro del debate la naturaleza misma de las instituciones gubernamentales y su evolución e incidencia en las sociedades de su tiempo.

En la actualidad establecen Zaremberg y Muñoz al referirse a los regímenes democráticos que sus instituciones y consecuentes esquemas de representación de legítimos

intereses son el resultado de la institucionalización del conflicto natural entre los hombres y los grupos sociales, mediante variadas fórmulas gubernamentales y jurídicas que están diseñadas para expresar, procesar y dirimir las disputas políticas, económicas y sociales de manera civilizada.¹

De este modo, al referirnos al planteamiento del problema de esta investigación hacemos referencia a que una vez concluida la transición política de Nuevo León en 1997 se han configurado instituciones que denotan formalmente un distinto régimen político y, sin embargo, a éste le faltaron todavía anclajes democráticos que fueran más allá de lo meramente electoral, esto debido a la inercia de prácticas políticas que no terminan de dejar de lado resabios autocráticos del pasado. Dice Meyer que estos cambios políticos hacen de nuestro modelo político una extraña mezcla de instancias democráticas actuando a lado de tradicionales comportamientos autoritarios. Porque la política ejercida por los partidos de derecha durante dos sexenios cuando gobernó desde la presidencia de la república retrasó la consolidación de una democracia efectiva en el país.²

De ahí la necesidad de erradicar esos esquemas institucionales y prácticas políticas estatales que están todavía fuertemente arraigadas y que obstaculizan los intentos por acabar de consolidar la estructura democrática. Para Meyenberg el mayor déficit que padece la democracia nacional es su débil institucionalización y una fuerte personificación de la política. Nuevo León no ha sido ajeno a este fenómeno que muestra esa persistente combinación híbrida de rasgos aún autoritarios con perfiles democráticos aún insuficientes.³

Según Hernández las deficiencias democráticas de nuestro régimen político se manifiestan entre otras áreas como es, la ausencia de un equilibrio de poderes en los estados que no ha sido funcional por faltar un más acabado marco institucional que marque límites efectivos a los excesos del Poder Ejecutivo. Es decir, todavía no existen los controles

¹ Gisela Zaremberg y María Antonia Muñoz (coords.), *Redes y Jerarquías. Participación, Representación y Conflicto Social en América Latina*, Vol. 2, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2013, p.16.

² Lorenzo Meyer Cosío, *Nuestra Tragedia Persistente. La democracia autoritaria en México*, México, D. F., Editorial Debate, 2013, p. 36.

³ Yolanda Meyenberg Leycegui, “Déficits Democráticos”, en Bertha Lerner Sigal, Ricardo Uvalle Berrones y Roberto Moreno Espinosa (coords.), *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., 2012, p. 475.

institucionales suficientes a los gobernadores, lo que da margen a que éstos manejen de una manera muy discrecional la política y las administraciones locales.⁴

En el mismo tono se manifiesta Loza que hace referencia a la importancia política local y regional que adquieren en el ámbito nacional, la emergencia de sucesos que amenazan no nada más a la imparcialidad de las elecciones sino a la democracia misma debido al creciente poder de los gobernadores, el crimen organizado y la violencia.⁵

En este sentido, Meyer indica que ahora que el régimen presidencial ha tenido la alternancia política de distintos partidos, debe abatirse los abusos del poder que con más frecuencia realizan los ejecutivos estatales. Ya no existe la subordinación tradicional que había en el viejo régimen de los gobernadores al presidente de la república que vulneraba un auténtico federalismo, pero esta situación de sometimiento político no se convirtió en un verdadero federalismo, sino en un tipo de “feudalismo estatal,” una relación de suma cero que hizo que el poder perdido por el ejecutivo federal mudara a los gobernadores, pero sin que ese poder perdiera su base autoritaria.⁶

De esta manera, Meyer advierte que, el poder arrebatado por los gobernadores al primer mandatario no germinó en una alternativa local completamente democrática, porque ésta tiene todavía muchas deficiencias institucionales.⁷

En Nuevo León la ausencia de un instrumento legal que protocolizara una mayor participación ciudadana hasta apenas el sexenio pasado revela abiertamente que los resabios autoritarios del pasado pospusieron la consolidación de una gobernabilidad democrática fundada no sólo en instituciones de gobierno, sino desde abajo, con la gente. Fue hasta fecha relativamente reciente que Nuevo León aprobó su propia Ley de Participación Ciudadana cuando la mayor parte de las entidades federativas ya tenían la suya. La carencia de este instrumento legal durante tantos años exhibía no sólo un déficit institucional, sino la carencia

⁴ Rogelio Hernández Rodríguez, *El Centro Dividido. La Nueva Autonomía de los Gobernadores*, México, D.F., El Colegio de México, 2008, pp. 297-299.

⁵ Nicolás Loza Otero, “Poder de los gobernadores, vínculo ciudadano y homicidios en las elecciones subnacionales en México 1997-2011”, en *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza Otero (coords.), México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2013, p. 115.

⁶ Lorenz Meyer Cosío, “Y ahora a frenar gobernadores”, en *El Norte*, México, 1 de septiembre del 2016, p. 9a.

⁷ Ídem.

de una vocación político-democrática de los gobiernos para comprometerse absolutamente con una democracia que permitiera ensanchar los canales de la participación política de la ciudadanía. Esta es una condición esencial para consolidar a un régimen fincado en instituciones democráticas.

Al anterior eje se suma la otra variante necesaria para una consolidación democrática nacional y local, resalta el desarrollo de otras instituciones para apuntalar este proceso. Fórmulas constitucionales útiles y novedosas en el esquema de gobierno de nuestro país para reconstruir una mayor legitimidad del nuevo modelo democrático, los denominados organismos constitucionalmente autónomos: las fiscalías generales de justicia.

Es cierto que entre estas modalidades político-constitucionales que se instituyeron en plena transición democrática del país, tenemos que en 1992 se funda la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Banco de México (BANXICO) en 1993, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en 2005, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) en 2013. El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) surgido en 2002 como organismo descentralizado, hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) pero autónomo desde 2014.

Estos organismos constitucionalmente autónomos surgen después de haber dado prioridad a la conformación de las instituciones electorales que garantizaron la imparcialidad de los comicios y el fincamiento de la legitimidad política en el mandato de las urnas. El Instituto Federal Electoral (IFE) surgido en 1989 y plenamente autónomo en 1996, hoy convertido en el Instituto Nacional Electoral (INE) desde 2014 que el período de transición democrática necesitaba para asegurar su éxito.

Por lo que este trabajo de investigación se enfoca en dos de los distintos déficits democráticos que todavía tienen que resolverse de manera institucional. En Nuevo León en tres de los sexenios estudiados destacan: la carencia de una Ley de Participación Ciudadana que los gobiernos bajo estudio se negaron a aprobar, así como la conversión de la Procuraduría General del Estado en un organismo constitucionalmente autónomo hasta que finalmente, en el último período de gobierno bajo análisis logró dar existencia jurídica a ambas instituciones.

La resistencia para crear estas instituciones es la persistencia de bolsones autoritarios que se atrincheran y se resisten a ir para dar paso a esquemas de mayor calado democrático. Por ello, Emmerich afirmaba sobre la situación de la democracia en México que entre los muchos desafíos políticos pendientes por resolver destacan: la incapacidad de los partidos políticos para representar realmente los intereses ciudadanos y procesar sus demandas, la insuficiencia en la rendición de cuentas, la transparencia, la ineficaz procuración de justicia y la baja participación ciudadana.⁸

Por lo anterior, se plantea el objetivo general de la investigación que es analizar dos debilidades o déficits institucionales que limitaron la consolidación democrática en Nuevo León durante los primeros gobiernos de la alternancia entre 1997 a 2021: la carencia de una Ley Estatal de Participación Ciudadana que contara con los instrumentos de la democracia directa y la de un órgano de procuración de justicia constitucionalmente autónomo que contribuyera al fortalecimiento del Estado de Derecho. Ambas instituciones centrales de una democracia consolidada.

Como objetivos específicos básicamente se intenta demostrar que las inercias autoritarias del pasado aún retrasan la consolidación de la gobernabilidad democrática en el estado. Asimismo, se pretende despertar un mayor interés académico regional y local para desarrollar acciones conjuntas, de colaboración que sirvan a una renovada discusión no sólo histórica sobre el pasado reciente del fenómeno político de la consolidación democrática, sino de sus necesidades y posibles alternativas institucionales que puedan construirse para lograr un anclaje más profundo de la democracia subregional.

Esta investigación traza como hipótesis central que los remanentes autocráticos del viejo sistema político que caracterizaron al país y a los gobiernos en Nuevo León en el siglo XX han ralentizado la consolidación de la gobernabilidad democrática en el período constitucional que comprenden cuatro sexenios gubernamentales.

En el capítulo uno se hace referencia a los conceptos teóricos relevantes en que se fundamenta la parte práctica de la investigación. La visión del neoinstitucionalismo que ayuda

⁸ Gustavo Ernesto Emmerich Isaac (coord.), *Situación de la Democracia en México*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2009, pp. 123-124.

a comprender las instituciones totalitarias y su versión atenuada de gobierno: el autoritarismo. El modelo político autoritario, fue la versión que primó en las estructuras de los gobiernos emanados de la revolución mexicana de 1910 a pesar de haber instituido la primera Constitución social del siglo XX y que además incorporaba una organización republicana, federal y democrática del país.

Asimismo, se destaca el arquetipo democrático de convivencia política y los valores superiores que defiende: la libertad del ciudadano, la protección de los derechos humanos, elecciones periódicas e imparciales, el imperio de la ley, la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades. Asimismo, al lado de este modelo se enfatizan las políticas públicas, paradigma de actuación gubernamental que se substancia en el estricto apego a la legalidad, la racionalidad económica, la eficacia administrativa y la incorporación de la gente en los procesos de diseño y ejecución de los programas de gobierno. Instituciones todas ellas determinantes de la gobernabilidad democrática contemporánea.

En el segundo capítulo se examina al primer gobierno en Nuevo León que no emanó del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1997 sino del Partido Acción Nacional (PAN), partido que hasta ahora sólo ha tenido ésta única experiencia de gobernar desde la titularidad del Poder Ejecutivo, obteniendo de paso una mayoría absoluta en el congreso local de las dos legislaturas que correspondieron al período constitucional de la gubernatura. Errores e insuficiencias, su lejanía de la gente a la hora de gobernar, no haber ampliado los cauces de la institucionalidad y gobernabilidad democrática entre otras causas le ha costado al PAN por ahora, no volver a dirigir desde el ejecutivo al gobierno estatal.

El tercer apartado aborda la denominada segunda transición política de Nuevo León cuando el PRI regresa a la gubernatura con un triunfo electoral arrollador en el año 2003. El PRI demostró entonces una resiliencia política que supo capitalizar las limitaciones del anterior gobierno, logrando resultados gubernamentales en su gestión sexenal, lo que, además, le permitió vencer de nueva cuenta en las elecciones de 2009. Aunque al igual que el gobierno anterior dejó escapar la oportunidad política de profundizar la consolidación democrática en el estado.

El cuarto capítulo da cuenta de la tercera alternancia de gobierno en la que el PRI retuvo la gubernatura. Una vez más el Revolucionario Institucional exhibió el bagaje político

que lo distinguió durante sus mejores épocas. Aunque, ya no en la magnitud y con los mismos resultados del anterior sexenio. El gobierno emanado de este partido en los comicios del 2009 fue severamente cuestionado y tuvo un final inesperado. Tuvo fuertes fracasos su administración y como los gobiernos que le precedieron no tomó las medidas necesarias que ayudarán a consolidar la reciente normalidad democrática alcanzada en Nuevo León. El fin de sexenio fue turbulento. Los resultados de la elección de gobernador en 2015 así lo comprobaron.

La quinta sección trata sobre un fenómeno político inédito que se presentó en Nuevo León a raíz de la reforma constitucional federal del artículo 35 en el año 2012 que amplió los canales institucionales de la democracia en México, al introducir la figura de las candidaturas independientes para los diversos cargos de elección popular. Así, en la coyuntura electoral de 2015 triunfó un candidato independiente a la gubernatura desplazando a los tradicionales y dominantes partidos en el estado: el PRI y el PAN. Este acontecimiento político puso de relieve la sana incertidumbre democrática en los comicios en la que ya no existen triunfos asegurados de antemano para ningún partido o candidato. Aunque el saldo resultante de la primera experiencia de tener el primer gobernador independiente de México y en Nuevo León no fue el mejor, al menos formalizó e hizo patente reformas orientadas a fortalecer la democracia, que los gobiernos anteriores se negaron a introducir.

El sexto apartado se refiere al análisis de los resultados obtenidos por esta investigación en donde se encuentran distintos datos y cifras estadísticas que al cotejarlos y ponderarlos respaldan las ideas centrales que se desarrollaron a lo largo del documento. Utilizando una herramienta metodológica que desde el año 2010 muestra cada año una verdadera radiografía del estado de avance, estancamiento o retroceso que alcanza el régimen democrático en cada entidad federativa de la república. El Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) es un instrumento funcional porque evalúa varias dimensiones mediante un diagnóstico riguroso y puede sugerir a los diferentes gobiernos locales las esferas institucionales que puede perfeccionar, las áreas de oportunidad que pueden capitalizar y zonas de riesgo que deben neutralizar para que obtengan mejores resultados en la consolidación de la democracia.

Pero para efecto de este estudio nos concentramos fundamentalmente en dos de las dimensiones que maneja el (IDD-MEX) y que son las que más interesan a esta investigación: la democracia de los ciudadanos y la democracia de las instituciones.

En el séptimo rubro precisamos las conclusiones a las que arribó este estudio, una síntesis global del estudio teórico y empírico de la revisión institucional y legal de los últimos cuatro gobiernos sexenales que rigieron los destinos de Nuevo León.

Finalmente, se agrega un conjunto de anexos con diversa información que contribuye a reforzar las ideas centrales y directamente vinculadas y complementarias al objeto de estudio y que le da mayor contexto a la investigación y sus resultados. Se cierra con la bibliografía correspondiente en la que se fundamentan las principales ideas, conceptos y conclusiones aquí planteadas.

Capítulo 1. El enfoque teórico del neoinstitucionalismo y su relación con la democracia y las políticas públicas

1.1 El neoinstitucionalismo

El estudio de las instituciones no es algo desconocido en el campo de la sociología o de la ciencia política. En el mundo, esto sucedía desde la Grecia antigua en la que los grandes maestros de la filosofía como Platón y Aristóteles daban cuenta de la importancia de las instituciones como fenómeno de análisis científico, Platón daba cuenta de la institución republicana y Aristóteles estudió comparativamente las constituciones políticas y los modelos de gobierno de su época con el objeto de encontrar y desarrollar el mejor tipo posible de instituciones gubernamentales que contribuyeran al bienestar de la sociedad.

Es un trayecto que comprende 25 siglos de bordar en torno a las instituciones como objeto de conocimiento. En el siglo XIX de nuestra era surge la sociología como ciencia y uno de sus pioneros Durkheim definía a esta disciplina como el estudio de las instituciones, su origen y funcionamiento. Asimismo, menciona que: “Sin desnaturalizar el sentido de este término, se puede llamar *institución* a todas las creencias y todos los modos de conducta instituidos por la comunidad.”⁹

En este sentido, dice Durkheim es que puede entenderse a las instituciones como hechos sociales y experiencias colectivas que se presentan en una diversidad de formas: como el Estado; el derecho; la familia; la moral; la propiedad; el contrato; las tradiciones culturales, políticas o religiosas.¹⁰

Contemporáneo de Durkheim, Weber concibe a las instituciones como agrupamientos de acciones comunes de los individuos, como empresas económicas, asociaciones voluntarias, regímenes políticos o iglesias, es decir, entes que forjan reglas de manera racional. Así, toda organización que se formaliza se constituye en una institución, esta formalización es lo que produce la institucionalización, porque crea reglas

⁹ Emile Durkheim, *Las Reglas del Método Sociológico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 31.

¹⁰ Durkheim, op. cit., pp. 56-57.

obligatorias y decisiones legítimas. Considera en este sentido, al Estado moderno como la institución más dominante de la sociedad que surge a partir del siglo XVI.¹¹

Para Hauriou una institución es:

una idea de obra o de empresa que se realiza y permanece jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea, se establece un poder que le procura órganos; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de la idea se producen manifestaciones de comunión dirigidas por los órganos del poder y reglamentadas mediante procedimientos.¹²

Los inicios del siglo XX dan paso al enfoque del análisis institucional en la ciencia política, el cual plantea que el estudio de la realidad debe incluir como factor relevante el papel que juegan las instituciones, que son las estructuras, normas jurídicas y reglas sociales, políticas, económicas o religiosas. Dicho enfoque continuó su legado teórico en las siguientes décadas. Ciertamente aparecieron otras perspectivas conceptuales que le compitieron al institucionalismo en el análisis de la realidad y que llegaron en un momento dado a reducir su influencia doctrinaria, este paradigma científico, sin embargo, mantuvo su capacidad interpretativa y explicativa.

Pero a finales del siglo pasado, retomó de nueva cuenta una mayor importancia el estudio de las instituciones políticas. Así, surge el neoinstitucionalismo que retomó la esencia del viejo institucionalismo y lo revitalizó en los años ochenta. March y Olsen afirmaban: “las instituciones son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones.”¹³

Por su parte, Peters se refiere a los esfuerzos teóricos que retomaron la importancia de las instituciones políticas cuyo análisis había sido relegado por otras perspectivas teóricas como el conductismo y el enfoque de sistemas. En este contexto, de

¹¹ Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Segunda reimpresión, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 944-945.

¹² Maurice Hauriou, *Teoría de la Institución y de la Fundación* (trads. Juan Santamaría Pastor y Santiago Muñoz Machado), Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, p. 266.

¹³ James March and Johan Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989, p. 21.

recuperar la relevancia de las instituciones como objeto de estudio en el campo de la ciencia política, es que florece el concepto teórico del neo o nuevo institucionalismo.¹⁴

Powell y DiMaggio abonan a lo sostenido por Peters al señalar que:

El estudio de las instituciones ha retomado un nuevo auge como resultado de la reacción contra la teoría behaviorista de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, corriente que se concentró en el estudio de las personas, su conducta política y económica colectiva, como producto resultante de los procesos de elección y toma de decisiones de los sujetos. Es decir, los conductistas consideraban a las instituciones la simple suma de las propiedades a nivel individual, pero ignoraban el contexto social.¹⁵

Además, Peters dice que las instituciones se caracterizan por cuatro particularidades: “[...] son un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno; tienen cierta estabilidad a través del tiempo; afectan al comportamiento individual y entre los integrantes de esta debe haber cierto sentido de valores compartidos.”¹⁶

Peters aclara también las diferencias entre el viejo y el nuevo institucionalismo. En esta perspectiva de análisis retoma a las instituciones como objeto de renovado interés que pretende diferenciarse de un viejo institucionalismo, pero sin dejar de abreviar en él, ya que entre ambos existen vasos comunicantes y precedentes conceptuales que se actualizan a la luz de los acelerados cambios en el mundo de hoy.¹⁷

Considera que el viejo institucionalismo se distingue por su énfasis en la ley y el papel fundamental que juega en el funcionamiento de la estructura gubernamental. Porque, las normas son una herramienta esencial del gobierno que actúa sobre la conducta de los ciudadanos. Peters pone su atención en las instituciones políticas que, para él, es lo mismo que ocuparse de la legislación. Por consiguiente, afirma: “la ley es un producto de la acción

¹⁴ Guy Peters, *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 50.

¹⁵ Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 34.

¹⁶ Peters, op. cit., pp. 36-37.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 24.

humana, aunque también una realidad empírica que expresa las decisiones que se toman a través de medios institucionales.”¹⁸ Enfatiza así que, la norma jurídica es una institución, y tiene cierta capacidad para difundir una lógica de lo adecuado que se puede percibir en un tipo particular de institucionalismo: el normativo.

Además de la ley otro de los criterios principales que orientan al viejo institucionalismo es que la estructura condiciona y establece ciertos comportamientos. Hace énfasis en las distintas particularidades de los sistemas políticos. En este enfoque legal-formal los institucionalistas tradicionales destacan los aspectos formales de gobierno y a las constituciones políticas que daban origen a determinadas estructuras. Según Peters estas características dieron pauta a la crítica de este modelo de análisis porque el formalismo institucional ocultaba otros rasgos existentes que pesaban en el funcionamiento de las estructuras que no eran de carácter formal.¹⁹

Es en este punto donde se incubaba la raíz del neoinstitucionalismo el cual fue precedido por el surgimiento del modelo teórico conductista y el de la elección racional (*rational choice*), a los cuales cuestiona, ya que dichos enfoques se distinguían por su reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo.²⁰

Peters advierte que:

Uno de los principios fundamentales del análisis conductista y de la elección racional es el individualismo metodológico. Según esta concepción, en los contextos políticos los actores son individuos y, por lo tanto, la única perspectiva adecuada para la indagación política es poner el foco en los individuos y sus comportamientos. Sin embargo, la respuesta institucionalista es que la misma gente tomaría decisiones diferentes según la índole de la institución dentro de la cual esté actuando en determinado momento.²¹

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 20-21.

¹⁹ *Ibíd.*, pp. 22-23.

²⁰ Véase, Rodrigo Lozada Lora, y Andrés Casas Casas, *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*, Santa Fe de Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

²¹ Peters, *op. cit.*, pp. 30-31.

Después del predominio de esas corrientes teóricas por varias décadas, en los años ochenta del siglo XX como ya se señaló aparecen March y Olsen quienes posicionaron el estudio del nuevo institucionalismo, pero sobre las bases del viejo institucionalismo, con una orientación enriquecida y más amplia. A la vez que ponderaron también los límites teóricos para explicar la realidad que mostraban la escuela conductista y *rational choice*.

El redescubrimiento de las instituciones como fenómeno de estudio incluso abrió el abanico de posibilidades doctrinales al grado de hablarse de varias vertientes del nuevo institucionalismo como: el normativo, el de la elección racional, el histórico, el empírico, el social y el internacional.²²

Surgen así los nuevos y diversos institucionalismos en el campo de la economía, la teoría de la organización, la ciencia política, la historia, la sociología y la elección pública con el denominador común del rescate para el análisis contemporáneo de que las armazones organizacionales y los procesos sociales e institucionales resultan relevantes en términos teóricos y prácticos.²³ Además, destacan que el antiguo y el nuevo institucionalismo comparten el vínculo entre las organizaciones y un condicionante medio ambiente externo en el que se desenvuelven lo que revela las debilidades de una mera explicación formal del comportamiento de las instituciones.

Tanto el tradicional como el nuevo institucionalismo coinciden en que los procesos de institucionalización limitan la racionalidad organizativa, mientras en el viejo institucionalismo se acentúa que los grupos de presión dentro de las organizaciones son el resultado de intercambios y alianzas políticas, en el nuevo institucionalismo se subraya la relevancia entre la estabilidad y la legitimidad. Así, se desarrollan acuerdos comunes que no se presentan explícitamente.²⁴

Por su parte, Ayala nos habla del nuevo institucionalismo como un enfoque que combina las teorías económicas con las teorías institucionales del Estado ²⁵ para estudiar

²² *Ibíd.*, pp. 37-39.

²³ Powell y DiMaggio, *op. cit.*, p. 46.

²⁴ *Ibíd.*, pp. 46-47.

²⁵ “El estado es una organización económica pero también, y simultáneamente, una estructura institucional generadora de reglas que impone a todos, que se sujeta a ellas. En este sentido, es una más de las instituciones involucradas en la economía, aunque ciertamente decisiva. El papel del estado, además, no depende sólo de la lógica de las reglas económicas, como es el caso de muchas instituciones mercantiles, sino también de factores

las interrelaciones sistémicas que se suceden entre ambas, con el objeto de ensanchar los límites de los modelos económicos e institucionales tradicionales con énfasis en las reglas y las costumbres. Concluye, que las instituciones tienen una tarea vital en el funcionamiento del sistema económico.²⁶ Ayala denomina a esta teoría el neoinstitucionalismo económico cuyo inicio sitúa en la corriente institucionalista clásica de la economía. En la que se engarzan el análisis económico neoclásico, las leyes económicas, el papel de las instituciones, la toma de decisiones en el proceder de los individuos y las organizaciones sociales con influencia significativa en el desempeño económico, ya que las instituciones pueden ser en mayor o menor grado eficientes para gestionar un conjunto de incentivos o de no incentivos en la actuación deseada de individuos y grupos sociales.²⁷

En este sentido, Ayala citando a Gunnarsson señala que: “las instituciones son las reglas, normas y costumbres de operación de un sistema. Por lo que éstas se convierten en el nudo que organiza y une al sistema socioeconómico. Al mismo tiempo funcionan como redes que conectan y gobiernan institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas.”²⁸

Además, Ayala completa las ideas anteriores y concluye que son cuatro los componentes fuertemente vinculados que inciden en el funcionamiento de las instituciones: población, territorio y recursos naturales; cultura, tradiciones y costumbres de la gente; comportamiento, respuestas y toma de decisiones individuales y colectivas frente a incentivos y prohibiciones de organizaciones mercantiles y no mercantiles. Finalmente, están los pactos políticos y sociales entre la sociedad y el Estado sobre el poder político y el control del Estado.²⁹

extraeconómicos [...] En el modelo propuesto, se concibe al estado como la organización institucional por excelencia. Es la institución, por su ubicación estratégica, con mayor capacidad para generar y fijar simultáneamente las reglas y las normas no sólo en el subsistema político-social sino para operar y gobernar el sistema socioeconómico en su conjunto [...] El mercado es una organización institucional compleja y no simplemente un lugar donde tienen lugar las transacciones y las mercancías se intercambian. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de los derechos de propiedad.” José Luis Ayala Espino, *Límites del Estado. Límites del Mercado. Ensayos sobre Economía Política del Estado*, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 1992, pp. 13-15.

²⁶ Ayala, op. cit., p. 11.

²⁷ Ídem.

²⁸ Ibíd., p. 10.

²⁹ Ídem.

1. 2 La democracia

Después de haber ponderado la orientación neo constitucional como un enfoque pertinente para la interpretación y explicación de los fenómenos jurídicos y políticos de una sociedad. Cabe enlazarlo con la institución de la democracia un paradigma considerado valorativamente superior a cualquier fórmula autoritaria del ejercicio del poder público.

En el marco de la ciencia política existe una clasificación ampliamente aceptada y conocida de los regímenes políticos que los ubica en los extremos: los no democráticos y los democráticos.

En este sentido, Morlino nos habla de los regímenes no democráticos para referirse a aquellos que se caracterizan por la arbitrariedad en el ejercicio del poder, la carencia de una auténtica división de poderes, la concentración del poder en una sola persona y la no protección de las libertades. Donde el gobierno no está sujeto a la ley, lo que significa que no existe el control constitucional del poder. Además, está normalizado el uso sistemático de la represión en sus diversas vertientes para mantener el control del país.³⁰

Así, el término totalitarismo es uno de los conceptos que junto al de autoritarismo se utilizan para denominar en general a los regímenes no democráticos. Modelos caracterizados por el abuso del poder público sin rendición de cuentas. En cambio, los regímenes democráticos representan todo lo contrario al abuso del poder público que no tiene consecuencias negativas para las autoridades del que hacen gala los autoritarismos.

Pero, el autoritarismo, es una institución política menos extrema que el totalitarismo el cual se distingue por tener un pluralismo político limitado, que flexibiliza la vida política cotidiana de acuerdo con las circunstancias, pero sin poner en riesgo los cimientos fundamentales del régimen: gobiernos que no se someten al juicio de las urnas y rinden cuentas de sus decisiones. Es decir, libertades y derechos individuales acotados. Asimismo, el régimen autoritario no impone una ideología de pensamiento único, si bien promueve una ideología dominante, tolera otras concepciones políticas. Organiza

³⁰ Leonardo Morlino, "Los Autoritarismos", en Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de Ciencia Política*, (trad. Pilar Chávarri), Madrid, Alianza, 1995, p. 129.

movilizaciones masivas de apoyo social al régimen, pero no permite excesivas muestras de descontento social ni de movilización independiente que ponga en riesgo la estabilidad política ni al régimen.

El totalitarismo como institución política logró en tiempos modernos su más alto desarrollo en el siglo XX. El término totalitario tiene su génesis en la Italia fascista de Benito Mussolini, cuando conquistó el poder en 1922 y se expresó también con el surgimiento de la Unión Soviética en ese mismo año. Pero fue la llegada de Adolfo Hitler al poder en Alemania en 1933, en que la naturaleza más inhumana de este sistema anuló la libertad de las personas, su protección frente a la arbitrariedad del poder gubernamental y puso en riesgo permanente la vida misma de la gente, sin ningún mecanismo efectivo para mantener su seguridad.

Arendt concibe a este período histórico totalitario como uno de la más absoluta dominación del poder estatal, como un proyecto político que niega el valor personal de los sujetos y plantea a la colectividad como el valor superior, pero en menoscabo del respeto a la individualidad de las personas.³¹

Mientras que Segal define al totalitarismo como aquel en que los gobiernos decretan la existencia de un partido único, que se adueñan de las instituciones estatales, con un líder mesiánico, en la que la sociedad se somete al líder y su partido, con el objeto de crear una sociedad superior y un Estado todopoderoso. Lo colectivo siempre se encuentra por delante de lo personal. Empero, la búsqueda de esta utopía exige la obediencia total de la sociedad y para conseguirla desarrolla una temible maquinaria de represión, reduciendo la libertad individual a su mínima expresión e implementa una violencia institucional de manera sistemática.³²

En el mismo sentido, se expresa Aron sobre el totalitarismo al que considera una institución política que pretende la dominación total de la sociedad en la que se articulan las siguientes características: partido único; ideología absoluta; monopolio estatal de los medios de comunicación masiva; una economía dirigida fundamentalmente por el aparato

³¹ Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, (trad. Guillermo Solana), Madrid, Taurus, 1998, pp.15-27.

³² Ariel Segal Freilich, "Totalitarismo, dictadura y autoritarismo: Definiciones y redefiniciones", en *Revista Gobierno y Gestión Pública*, vol. 1, núm. 1 (2014), p. 93. Consultado en: <https://portalrevistas.aulavirtualusmp.pe/index/RevistaGobiernoyG/article/view/2296>.

estatal y el uso permanente del terror como una arma normal de la conducta gubernamental que, considera al adversario político e ideológico como un “enemigo” y “objetivo de guerra,” incluso más peligroso que, al criminal que comete delitos comunes. Ello con la intención de eliminar cualquier atisbo de disidencia al régimen que ponga en riesgo la permanencia de este modelo político.³³

En lo referente al autoritarismo éste aparece como una institución menos extrema que el totalitarismo, si bien, también limita seriamente libertades y derechos y deja a éstas a expensas del poder público, permite ciertas libertades que no lo hace tan avasallador como el régimen totalitario, pero no por ello, deja de ser un sistema antidemocrático que coarta la libertad, vulnera los derechos humanos y ejerce el gobierno de manera autoritaria sin consecuencias para la autoridad.

Linz a quien se adjudica haber acuñado el significado moderno del autoritarismo, a partir del análisis del régimen del dictador Francisco Franco en España. Nos da una lista de características de este régimen político entre las que destacan: un pluralismo limitado no responsable, sin una ideología elaborada única, una movilización política intensa o extensa cuando sea necesaria a favor del régimen, pero nunca independiente del gobierno y en el que un líder ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles.³⁴

Morlino coincide con Linz en la definición autoritaria al hacer referencia a un pluralismo político acotado, no todas las opciones políticas son aceptadas, la justificación ideológica del régimen, un grado restringido de participación y movilización política de la sociedad, la composición del grupo selecto que ejerce el poder estatal y la existencia de normas ambiguas y mal definidas, revelan un aspecto deliberado de tener imprecisos cánones y procedimientos propios del autoritarismo para su uso discrecional en el funcionamiento del régimen y poder manipularlos siempre a su conveniencia.³⁵

³³ Raymond Aron, *Democracia y Totalitarismo*, Barcelona, Seix Barral, 1965, p. 198.

³⁴ Véase, Juan José Linz Storch de Gracia, “An Authoritarian Regime: the Case of Spain”, in Erick Allardt and Yrjo Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, Westermarck Society, 1964.

³⁵ Leonardo Morlino, “Las Alternativas no Democráticas”, en *Revista POSTData*, núm. 10 (2004), pp. 150-151. Consultado en: <<https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-de-buenos-aires/ciencia-politica/morlino-alternativas-no-democraticas/15398449>>.

Habla Morlino sobre las dimensiones propias más importantes del autoritarismo, pero señala que es necesario agregar y por ello, subraya la importancia capital de otra dimensión, que por lo común es olvidada. Esta se refiere a la estructuración institucional que el viejo régimen diseñó para su funcionalidad, pero que es claramente relevante en numerosas transiciones a la democracia por el legado relevante que estas instituciones, una vez establecidas y afianzadas por muchos años, dejan como legado oneroso al nuevo régimen democrático.³⁶

Además, dice Morlino que las elecciones están mediatizadas sí es que llegan a efectuarse y algunas formas de democracia directa que puedan existir, como las consultas directas, los plebiscitos o referéndums, no tienen cabida real, no deciden nada, porque sus resultados son manipulados desde el principio. Tienen un significado más bien, simbólico de legitimación, que de expresión de consenso y de apoyo a favor del régimen por parte de una sociedad civil rigurosamente controlada.³⁷

Los anteriores conceptos tienen que ver con respecto a las instituciones políticas no democráticas en sus dos grandes vertientes: el extremo totalitarismo y su representación menos severa, el autoritarismo, pero ambos caracterizados por la arbitrariedad en el ejercicio del poder público y la impunidad que lo acompaña.

En este contexto no democrático de los regímenes políticos aparece una fórmula intermedia como esquema institucional de gobernabilidad: los modelos híbridos, que son una construcción conceptual sobre prácticas autoritarias y democráticas que suceden al mismo tiempo en el ámbito gubernamental nacional que alteran una verdadera normalidad democrática y que se reproducen a nivel subnacional, es decir, en el ámbito local de las entidades federativas.³⁸

³⁶ Morlino, op. cit., p.151.

³⁷ Morlino, “Los Autoritarismos”, op. cit., p.132.

³⁸ Incluso en regímenes democráticamente consolidados se observó este fenómeno, “Estados Unidos, una de las democracias más antiguas del mundo, se enfrentó a desafíos similares de democratización subnacional. De hecho, pasaron muchos años antes de que los estados del sur de Estados Unidos se democratizaran plenamente y, a pesar del reconocimiento constitucional de la igualdad de derechos ciudadanos, en la práctica estos estados promulgaron leyes muy dispares e incluso contradictorias”, Jacqueline Behrend, “Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas”, en *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 17, núm. 2 (2012), p.11. Consultado en: <<https://www.revistapostdata.com.ar/2012/10/democratizacion-subnacional-algunas-preguntas-teoricas-jacqueline-behrend/>>.

Sobre este fenómeno O'Donnell utiliza la palabra zonas marrones para exponer esas franjas donde suceden hechos políticos con lógica autoritaria que atemperan la efectividad en muchas de las nuevas democracias. Porque la dimensión autoritaria se entremezcla en forma compleja e intensa con la dimensión democrática. Se trata de países en los que componentes de la legalidad democrática: lo público y lo ciudadano se ven disminuidos.³⁹

Aunque, Gibson nos habla del término autoritarismo subnacional, un concepto político más extremo en donde las prácticas democráticas son doblegadas mayoritariamente por el autoritarismo. En que la visión autoritaria ahoga la esencia democrática.⁴⁰

Mientras Gervasoni teoriza sobre la concepción de los regímenes híbridos como una combinación de instituciones en la que prevalecen de manera simultánea prácticas normales de la democracia con otras propias del autoritarismo. Donde los regímenes híbridos provinciales quedan a mitad de camino entre ambos porque por un lado tienen elecciones multipartidarias con voto universal, pero los candidatos oficialistas suelen superar masivamente a los opositores en términos de recursos de campaña y cobertura mediática. Es decir, regímenes con instituciones democráticas que no son simplemente una ficción, pero que desafortunadamente contiene realidades autoritarias que limitan (y son limitadas por) esas instituciones.⁴¹

En esencia los regímenes híbridos introducen la posibilidad de que las entidades locales puedan ser gobernadas de una manera que no es del todo democrática ni del todo autoritaria. Es decir, en las regiones de un país se desarrollan elecciones regulares, competitivas y efectivas, pero con un estado de derecho limitado, una procuración y

³⁹ Guillermo O'Donnell, "Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países postcomunistas", en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 33, núm. 130 (1993), p. 15. Consultado en: https://www.academia.edu/11132512/ACERCA_DEL_ESTADO_LA_DEMOCRATIZACION_Y_ALGUNOS_PROBLEMAS_CONCEPTUALES. UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA CON REFERENCIAS A PAISES POSCOMUNISTAS>.

⁴⁰ Edward Gibson, "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos", en *Revista Desafíos*, vol. 14 (2006), pp. 206-209. Consultado en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633159007>>.

⁴¹ Carlos Gervasoni, "Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales", en *Journal of Democracy* en español, vol. 3 (2011), p. 78. Consultado en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/gervasoni.pdf>>.

administración de justicia muy deficiente, una restringida participación política de los ciudadanos y escasa rendición de cuentas de las autoridades.

Por su parte, Behrend y Whitehead usan el concepto de los juegos cerrados para describir aquellos modelos políticos locales que se ubican en un contexto de legalidad democrática, pero en donde los gobernadores ejercen un fuerte control sobre los demás espacios de la vida política como la administración pública, los órganos legislativos, judiciales, municipales y medios de comunicación que restringen los alcances democráticos.⁴²

Además, Behrend y Whitehead hablan de la noción de estructuras y prácticas iliberales como una categoría analítica muy conveniente para entender la combinación de arreglos tanto formales como informales que refuerzan el iliberalismo subnacional menoscabando mayores estándares democráticos. Mencionan que en estos modelos mixtos todavía persisten comportamientos gubernamentales autoritarios junto a estándares democráticos, donde los procesos sociales e institucionales explican este fenómeno contradictorio de convivencia de modos autoritarios con otros democráticos.⁴³

Esta idea de estructuras y prácticas subnacionales iliberales nos permite comprender cómo ciertos sistemas políticos locales pueden permanecer por debajo de patrones democráticos normales, sin llegar a convertirse en regímenes autoritarios. La definición contribuye a incluir modelos políticos en los que el término autoritarismo subnacional no define puntualmente a un régimen que también incorpora características democráticas. Para Behrend y Whitehead estas prácticas iliberales son la principal forma de obstrucción a la institucionalización de una democracia más integral, más completa y no sólo reducida al ámbito electoral.⁴⁴

Igualmente, Behrend y Whitehead explican que la existencia de prácticas y estructuras subnacionales iliberales -a las que consideran una idea menos radical al término

⁴² Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead, “Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional: enfoques comparados”, en *Colombia Internacional Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, núm. 91 (2017), p. 23. Consultado en: <<https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2841/1477>>.

⁴³ Behrend y Whitehead, op. cit., p. 27.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 23.

régimen autoritario- no puede atribuirse a un sólo motivo. Concurren otras razones que lo explican, entre las que se encuentran: el diseño institucional (federal o unitario); el control de los recursos económicos (estructural); las dinámicas partidarias; el factor sociológico; y por último la heterogeneidad étnica y geográfica de un país.⁴⁵

Esta noción de las prácticas e instituciones subnacionales iliberales que implica una mezcla de aspectos no democráticos junto a aquellos que sí lo son, se adecúa claramente a esta investigación, ya que centra su atención en ciertas prácticas políticas locales que han excluido, inhibido, minimizado o distorsionado tanto la participación democrática ciudadana que vaya más allá de los meros procesos electorales, como la ausencia de órganos autónomos que garanticen una apropiada procuración e impartición de justicia, elementos cardinales del Estado Democrático de Derecho.

En este sentido, Behrend y Whitehead señalan que:

se trata de estructuras y prácticas políticas duraderas que se reproducen en el tiempo, como por ejemplo los sistemas judiciales locales discriminatorios, el clientelismo o los medios de comunicación capturados. Las estructuras y prácticas iliberales pueden condicionar seriamente el estatus democrático de una provincia sin manifestar abiertamente el abanico completo de características de un régimen autoritario. Pueden ser más parciales, pero no por eso menos duraderas.⁴⁶

Además, Behrend y Whitehead sostienen que las estructuras y prácticas iliberales como los grupos económicos y políticos oligárquicos, medios de comunicación sometidos al poder, tribunales controlados, burocracias gubernamentales y administraciones municipales desvirtúan, obstaculizan, retardan o boicotean el anclaje de otras instituciones democráticas. De esta forma, en cada país, en cada esquema local se encuentran estas fuerzas que limitan la democracia e inhiben la participación ciudadana, y donde cada Estado tiene su propia composición específica de factores iliberales. El poder público en parte actúa democráticamente, pero también puede proceder de forma autoritaria para proteger otros intereses particulares que son defendidos por poderosos actores locales y que aún no aceptan el nuevo contexto democrático.⁴⁷

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 24.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 25.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 26.

Por ello, Behrend y Whitehead revelan que las estructuras y prácticas iliberales se constituyen en una cadena de acuerdos formales e informales que pueden desarrollarse a lo largo del tiempo y arraigarse de manera duradera, provocando que los gobiernos, otros actores e intereses no cumplan integralmente con la ley y las reglas de la democracia.⁴⁸

A su vez, Morlino coincide con lo anterior cuando se refiere al régimen híbrido como un conjunto de instituciones combinadas que mantienen aspectos de un viejo pasado político autoritario, pero con un nuevo presente que tiene instituciones democráticas. Es decir, aquel régimen, que no logra adquirir otras características que lo identifiquen por completo como democrático. El concepto de hibridez puede así, ser aplicado a aquellos regímenes antecendidos por un período de gobierno autoritario, seguido por una mayor tolerancia, liberalización y pluralismo y con elecciones mínimamente imparciales.⁴⁹

Lo anterior contribuye a poner en contexto y explicar las limitaciones a la expansión de los procesos democráticos, la experiencia histórica del país exhibe nuestros múltiples déficits democráticos tanto en materia de administración pública, de políticas públicas, como de procuración y administración de justicia que reflejen un verdadero Estado de Derecho, rendición de cuentas, transparencia, federalismo, así como una mayor participación ciudadana.

Así, puede entenderse que en el contexto mexicano nacional y el local de Nuevo León la larga tradición no democrática, las prácticas iliberales puedan ser perdurables y recurrentes desarrollando una capacidad de resistencia, repelente a una nueva realidad de mayor pluralidad política e ideológica. Estas prácticas tenazmente enraizadas en las estructuras de los diversos órdenes de gobierno y de sectores de la sociedad tienen la capacidad para reproducirse de manera paralela a las prácticas de la normalidad democrática apenas inaugurada en el país.

Apunta Behrend en su análisis de esta situación, que existen otros problemas de democratización que no se refieren exclusivamente al régimen político, el cual resolvió con la institucionalización de las elecciones, el fundamental mecanismo legítimo de la

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Leonardo Morlino, *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma de Querétaro y Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, 2019, p. 99.

transmisión del poder público. Pero hay otras dificultades que no se solucionan sólo con la transición a la democracia desde un modelo autoritario de gobierno a través de comicios imparciales.⁵⁰ Por ello, es necesario entender que la consolidación democrática debe ser concebida como un proceso de larga data que comprende varias variables como una evolución progresiva hacia una política más participativa y abierta de la gente en los asuntos públicos, el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos y la elaboración de verdaderas políticas públicas.

Después de discurrir los aspectos de los modelos autócratas en sus variantes fundamentales. Conviene recordar y resaltar a la democracia como una institución que continuamente está replanteándose y evolucionando. El enfoque institucional nos ha dicho que ésta es una estructura con procedimientos regularizados. Aquí se establece un vínculo conceptual con uno de los teóricos contemporáneos de la democracia, Morlino que en sus palabras la define como una práctica, una cultura, es decir:

un proceso de definición y fijación de sus caracteres esenciales, y de adaptación en los secundarios, de las distintas estructuras y normas propias del régimen democrático, proceso también inducido por el transcurso del tiempo. Donde definición y adaptación no significan necesariamente rigidez, sino únicamente fijación de instituciones, procedimientos, prácticas, costumbres, *routines* propias de un determinado régimen democrático. Además, si se considera la relación entre régimen y sociedad civil, la consolidación conlleva también la progresiva ampliación de la aceptación de las estructuras y de las normas para la resolución pacífica de los conflictos; una conciencia cada vez mayor en la aceptación y en el apoyo hacia el compromiso institucional.⁵¹

La democracia es un concepto poliédrico que siempre está sujeto a discusión y análisis, redefiniendo una y otra vez su significado. Está considerada como teoría y práctica y un modelo político valorativamente muy superior a cualquier variante del autoritarismo. La teoría política ha desarrollado múltiples acepciones de la democracia. Aquí se abordan sólo

⁵⁰ Jacqueline Behrend, “Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas”, en *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 17, núm. 2 (2012), p. 29. Consultado en: <<https://www.revistapostdata.com.ar/2012/10/democratizacion-subnacional-algunas-preguntas-teoricas-jacqueline-behrend/>>.

⁵¹ Leonardo Morlino, *Democracia y Democratizaciones*, Colección Monografías, (267), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2009, pp. 116-117.

algunas nociones de la democracia que no agotan las concepciones más diversas de ella: tenemos la versión normativa, la procedimental y la participativa que contribuyen a ensamblar las conclusiones de este estudio.

La primera acepción, la normativa hace referencia al hecho de la prescripción, es decir, aquella donde son los valores y prácticas que un régimen político debe encarnar y practicar para ser considerado como tal. Supone valores políticos que son superiores a un modelo no democrático, de ahí su concepción valorativamente mayor porque se da en términos del respeto irrestricto a los derechos humanos y a la resolución pacífica y de acuerdo con la ley de los inevitables conflictos sociales. Donde la arbitrariedad y la impunidad no caben en el ejercicio del poder público y son sancionados en el marco de un estricto Estado de Derecho. En el que sus instituciones como el órgano de procuración de justicia y el poder judicial deben cumplirá a cabalidad con esta tarea.

Por ello, Basave la considera un prototipo de gobierno en donde se reconoce a los ciudadanos la igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos y partícipes directos en la conformación y organización del poder político. Igualdad que es difícil de alcanzar y concretar en todos los aspectos de la vida humana.⁵² Es decir, un enfoque más integral.

Coincide con ello, Touraine al señalar que un sistema de libertades políticas es condición clave, pero no suficiente para la democracia. Porque, no todas las fórmulas políticas y de gobierno, reconocidas en la ley son suficientemente democráticas. Se requiere no sólo cumplir con los requisitos institucionales básicos como son las elecciones libres y periódicas y la existencia y respeto al pluralismo político de la sociedad. Sino algo que trasciende estos aspectos fundamentales y plantea la liberación filosófica de la voluntad de cada individuo.⁵³ Por esto, el objetivo cardinal de la democracia es que debe permitir a cada persona y grupo social convertirse en seres verdaderamente libres de ataduras y ser capaces de articular en su quehacer el universalismo de la razón y la especificidad de una identidad personal y colectiva.

⁵² Agustín Basave Fernández del Valle, *Teoría de la Democracia*, México, D.F., Jus, 1963, p. 31.

⁵³ Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 275.

Esta es la democracia normativa, un ideal, no como se manifiesta objetivamente en la realidad, sino la democracia como un deber ser. Se conceptualiza a la democracia de acuerdo con los fines que persigue. Por ello, es ante todo y por encima de todo, un ideal que nunca se alcanza del todo, mientras más se acerca más se aleja. Aquí, el elemento prescriptivo o normativo de la democracia genera una tensión política permanente entre lo ideal y lo real que hace que ésta se esté perfeccionando todo el tiempo.

Por su parte, la democracia procedimental se encuentra en el otro extremo teórico ya que la reduce a un conjunto de reglas para que se considere como tal. Bobbio explica que: “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.”⁵⁴

Además, Bobbio la define como: “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en la que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados. Como método la democracia está abierta a todos los posibles contenidos, pero a la vez es muy exigente en el pedir respeto para las instituciones porque precisamente en esto reposan las ventajas del método.”⁵⁵

Por su parte, García aborda la concepción mínima de Huntington sobre la democracia de la que refiere consiste esencialmente en dos instituciones políticas; comicios regulares e imparciales en las que se compite abiertamente y el derecho al voto de toda la población adulta. Con la ventaja de que a esta acepción procedimental se le resta la carga moral, ideal y teleológica que complica su significado y medición, y, además, posee la ventaja de poder confirmar empíricamente la vigencia o no de un régimen de normalidad democrática.⁵⁶

Finalmente, la tercera postura sobre la democracia es la participativa como fórmula política que atenúa y complementa las limitaciones de la democracia representativa. Vargas señala que ésta es un esquema político que ha evolucionado hasta

⁵⁴ Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 14.

⁵⁵ Bobbio, op. cit., p. 9.

⁵⁶ Roberto García Jurado, “La teoría democrática de Huntington”, en *Revista Política y Cultura*, núm. 19 (2003), p. 9. Consultado en: <<https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/899/880>>.

constituirse como una forma de gobernabilidad entre dos instituciones (Estado y mercado), donde aparece la comunidad, la sociedad civil, con características propias y bien delimitadas que interactúan con las otras formas de gobernabilidad, el Estado y el mercado. La cual emerge desde abajo, desde la misma sociedad.⁵⁷

Pero ante los serios problemas que presenta la democracia representativa como la institución dominante de estos regímenes reaparece la democracia participativa extendida. Cabrera afirma que la democracia representativa liberal está quebrantando su compromiso con la igualdad política, porque no todos los sectores de la sociedad pueden tener la misma capacidad de influencia mediante la mera representación. Es por esta razón que, la democracia representativa ha sido cuestionada desde sus inicios.⁵⁸

En el mismo sentido, Morales encuentra una verdadera insatisfacción en grandes sectores de la sociedad por el desempeño de los gobiernos democráticos y representativos al estar muy por debajo de las expectativas generadas, sobre todo en aquellos países que padecieron largos períodos autoritarios. En virtud de que se ideó a la democracia como la gran solución a casi todos los problemas, y ante resultados no óptimos y sus dificultades cotidianas, se acrecentó la desconfianza y el cuestionamiento hacia sus instituciones.⁵⁹

Mientras Pacheco cuestiona la desvinculación que se da entre representantes y representados, partidos y ciudadanos, es decir, una disolución en el reconocimiento del otro como actor, como participante en la formulación y toma de decisiones, y en esta misma ruptura se presenta una disipación mutua, de ambos, porque no se puede ser partido si no se toma una postura que defienda intereses públicos, tampoco se puede ser ciudadano al separarlo de la vida pública, limitando su actuación al mero ámbito a la vida privada.⁶⁰

⁵⁷ José Guadalupe Vargas Hernández, “El desarrollo emergente de la sociedad civil como forma de gobernabilidad”, en *Revista Contribuciones desde Coatepec*, núm. 10 (2006), pp. 117-118. Consultado en: <<https://revistacocatepec.uaemex.mx/article/view/23752/17647>>.

⁵⁸ Claudia Cabrera Lavara, “La democracia representativa en la era de la globalización: ¿nueva crisis de la representación política?”, en Pablo Armando González Ulloa Aguirre (coord.), *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*, México, D.F., H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 63.

⁵⁹ Agustín Morales Mena, “Representación, legitimidad y confianza política en sistemas democráticos”, en Pablo Armando González Ulloa Aguirre, op. cit., p. 83.

⁶⁰ Yadira Raquel Pacheco Avilez, “El futuro de la democracia representativa: hacia la inclusión del ciudadano”, *ibíd.*, p. 108.

En este sentido, para Armenta la democracia participativa demanda una política de mayor convocatoria de los ciudadanos sin renunciar a las bondades propias de la democracia representativa. Ello por los límites que tiene una política desarrollada exclusivamente por las autoridades electas, que tiende a distanciarse de sus representados. En virtud de esto, los partidarios de una democracia directa reclaman renovar periódicamente un compromiso responsable de los representantes con sus representados que, además puede revocarles su mandato aún antes de terminar su período de gobierno constitucional.⁶¹

Ante las anteriores reflexiones, se hace evidente alimentar de ciudadanos a la democracia, substanciarla de una activa participación de la sociedad y no dejarle toda la responsabilidad política a las instituciones representativas como lo advierte Vargas: cuando asevera que:

Una sociedad civil vigorosa fortalece al gobierno democrático. En este sentido la gobernabilidad de un sistema social mantiene su estabilidad política. Es democrática porque presupone el gobierno democrático, hace del control social por la sociedad civil una forma principal de *accountability* política, y requiere transparencia de las agencias públicas. Desde una visión Estado-céntrica, en donde los gobiernos tienen un papel predominante, la gobernabilidad es provista por una sociedad influida por redes organizacionales de grupos de interés como los *iron triangles* o triángulos de hierro y los *issue networks* o redes temáticas. Éstas debilitan el papel de la gobernabilidad céntrica del Estado y contribuyen a centrar la gobernabilidad en la sociedad civil misma, lo cual puede predeterminar la agenda política de los gobiernos. Es por lo tanto un problema de gobernabilidad más que de administración pública que requiere la redefinición de las funciones del Estado y de la sociedad civil.⁶²

Asimismo, Vargas al evaluar las condiciones de las democracias representativas anticipa y concluye la necesidad indispensable de incorporar la participación ciudadana, a través de los mecanismos de la democracia directa:

⁶¹ Petra Armenta Ramírez, “Representación y sistema electoral a la luz de la reforma constitucional 2007”, *ibíd.*, pp. 194-195.

⁶² Vargas, *op. cit.*, p. 131.

Los procesos de democratización política se relacionan directamente con las estructuras del tejido social que da sustento a la sociedad civil, que facilita la participación en función de decisiones de mayorías políticas que eliminan, parcialmente, las manifestaciones autoritarias. La tendencia hacia una democracia sin ciudadanos, como la determinante de las democracias institucionalizadas. Esta forma de democracia está diseñada en una estructura sobre la cual se afirman los ciudadanos en la confianza del sistema o simplemente se niegan en la pasividad de la participación política.⁶³

Como advierte Bobbio, que al haberse considerado a la democracia fundamentalmente como un régimen político representativo en tiempos modernos, este modelo de convivencia amplió sus horizontes. En esta perspectiva, expresa que no debería reducirse al plano político, sino expandirse hacia otros ámbitos de la sociedad, incorporando la participación ciudadana:

el proceso de democratización, o sea, el proceso de expansión del poder ascendente se está ampliando de la esfera de las relaciones políticas, de las relaciones en las que el individuo es tomado en consideración en su papel de ciudadano, a la esfera de las relaciones sociales, donde el individuo es tomado en consideración en la diversidad de sus estatus y papeles específicos. Una vez conquistada la democracia política nos damos cuenta de que la esfera política está comprendida a su vez en una esfera mucho más amplia que es la esfera de la sociedad en su conjunto, y que no hay decisión política que no esté condicionada o incluso determinada por lo que sucede en la sociedad civil.⁶⁴

Por ello, los procesos de expansión y consolidación de la democracia requieren atravesar otras coordenadas políticas que vayan más allá de elecciones competitivas e imparciales.

Diamond y Morlino delinear los rasgos determinantes de la democracia como un conjunto de estructuras, normas y procedimientos, explícitos y determinados a priori para la resolución pacífica y civilizada de los conflictos, de los problemas y diferencias permanentes que se presentan en toda sociedad. En la que sobresalen tres grandes

⁶³ *Ibíd.*, pp. 132-133.

⁶⁴ Bobbio, *op. cit.*, p. 42.

objetivos: la búsqueda de la igualdad política y dar amplia libertad para la participación de los ciudadanos; construir un gobierno eficaz y responsable con base en políticas públicas y el funcionamiento legítimo y legal de las instituciones.⁶⁵

Las ideas anteriores nos permiten establecer la conexión entre la teoría del neoinstitucionalismo con la democracia, que alcanza también a las políticas públicas, las cuales se convierten en otro eslabón institucional fundamental en la armazón de los regímenes democráticos. Esta tríade de conceptos constituye un fuerte vínculo explicativo que da cuenta del fenómeno que nos ocupa: el tránsito del autoritarismo a un modelo de normalidad democrática, que aspira a una consolidación plena de la gobernabilidad democrática en Nuevo León superando debilidades institucionales que todavía subsisten.

⁶⁵ Larry Diamond and Leonardo Morlino, “The Quality of Democracy. AN OVERVIEW”, in *Journal of Democracy*, vol. 15, num. 4 (2004), p. 22. Consultado en: < <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-quality-of-democracy-an-overview/>>.

1.3 Las políticas públicas

Estas son fórmulas políticas y administrativas que han sido y son una filosofía y práctica gubernamental cuyas raíces más cercanas se localizan en la administración pública norteamericana de los años cuarenta del siglo XX, pero sus antecedentes más lejanos se sitúan en esa gran escuela gubernamental y administrativa que fue el cameralismo ⁶⁶ surgida en Prusia durante el siglo XVII. El cameralismo fue la primera corriente moderna que incorporó las mejores prácticas de su tiempo en la administración pública, pero en el marco de un estado autoritario. Con el advenimiento de los estados democráticos aparecen también las políticas públicas contemporáneas.

Para alcanzar sus objetivos, las políticas públicas requieren de un contexto político-democrático y una amplia participación ciudadana, entre otras condiciones institucionales. No obstante, en nuestro país esta corriente de pensamiento y praxis gubernamental apenas arribó a la escena académica en los años noventa del siglo pasado, y no es casualidad que así fuera, coincidió con el hecho de que iniciaba la última etapa de la transición política del autoritarismo a la democracia.

En el contexto de la novel democracia en México surgen las políticas públicas cuya filosofía implica la exigencia de introducir la participación ciudadana en su diseño, operación y evaluación, también requieren la incorporación sistemática de los requisitos y avances de la ciencia y la tecnología en las prácticas gubernamentales como insumos básicos de las mismas para alcanzar una mayor racionalidad técnica. Además, éstas necesitan contar con gobiernos democráticos apegados al Estado de Derecho, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio del poder.

⁶⁶ Fue una escuela de pensamiento político, administrativo, económico y social sobre el Estado moderno, pero aún autoritario que pretendió institucionalizar de manera racional el trabajo gubernamental en beneficio de la sociedad. “La organización administrativa cameral inauguró un estilo de trabajo administrativo sin precedentes. Los soberanos, considerándola como la espina dorsal de la administración del Estado, establecieron un proyecto diametralmente distinto al de sus predecesores feudales. No aspiraban a mantener el estado de cosas, sino a transformarlo de manera radical; la administración pública fue llamada a realizar faenas que hasta entonces le eran desconocidas. Los fines que se propuso alcanzar se resumen en un propósito: el progreso integral del Estado.” Omar Guerrero Orozco, *Ciencias del Estado: Juan Enrique Von Justi. Estudio Introductorio*, Toluca, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. y Gobierno del Estado de México, 1996, pp. XXI-XXIII.

Las políticas públicas emergen en las democracias occidentales como una alternativa real, a la necesidad de atender puntualmente la creciente complejidad de los problemas sociales del mundo moderno. No resultaba suficiente la tradicional práctica de la política gubernamental en solitario, es decir, con poca o ninguna intervención de la gente en la solución de las necesidades colectivas.

La inevitable realidad que tienen que enfrentar los gobiernos contemporáneos, es la imposibilidad de resolverlo todo por sí mismos, de aceptar sus limitadas capacidades de gestión, de recursos y al mismo tiempo atender demandas crecientes de los habitantes. Esto hace indispensable el desarrollo y práctica de nuevas perspectivas en el ejercicio gubernamental. En las que, se debe hacer uso mayor de la negociación política con base democrática, e incorporando la permanente participación de la población en la resolución de los asuntos comunes.

En México, sin embargo, para lograr institucionalizar mejores prácticas gubernamentales como la política pública, debe superarse al mismo tiempo el reto que implican las debilidades de la incipiente democracia nacional, regional y local. Por ello, para substanciar las políticas públicas como opción de gobierno, es indispensable consolidar la democracia y la participación ciudadana.

Es necesario distinguir entre la política gubernamental y la política pública. La primera se diseña y ejecuta monopólicamente desde el gobierno y la otra incorpora a los ciudadanos. Además, son reconocidos los arraigados defectos autoritarios del comportamiento político mexicano, que han persistido en el diseño de las políticas gubernamentales del país. Su carácter vertical, patrimonialista, burocratizado, muchas veces arbitrario e históricamente reticente a la incorporación de los ciudadanos en los asuntos de gobierno. Es decir, esa inercia de las instituciones autoritarias a abandonar esta praxis política.

Bobbio nos habla de la lógica del régimen autoritario que implica anular o minimizar la participación de la gente en los asuntos públicos por el peligro que implica para el *statu quo* no democrático, pero en la era de la democracia, la participación ciudadana debe entenderse como el desarrollo de un proceso de enseñanza y aprendizaje permanente

de la sociedad, que permita mejorar acciones, superar errores y obligar a optimizar el funcionamiento de los gobiernos surgidos democráticamente.⁶⁷

Históricamente el país ha carecido de una tradición democrática ha predominado más un gobierno titulado por hombres fuertes ⁶⁸ con un comportamiento altamente discrecional y arbitrario que, por decisiones institucionales de actuar democrático, por ello, el gobierno no consideraba vital la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales. Estas debilidades institucionales aún siguen gravitando de manera negativa en la actuación gubernamental del siglo XXI.⁶⁹

Al anteponerse un paradigma político de dominante presencia personalista y de escasa institucionalidad democrática se retardó el surgimiento y fortalecimiento de la sociedad, de los partidos políticos, de las organizaciones civiles y de la construcción de una ciudadanía que bien hubieran contribuido al desarrollo de un espíritu de corresponsabilidad entre sociedad y Estado en la solución de los problemas públicos.

La construcción del régimen posrevolucionario fincó en la presidencia de la república la conducción del país, árbitro final de todos los conflictos políticos, pero sin contrapesos de poder efectivos, terminó dominando a los otros poderes tanto al legislativo como al judicial casi de manera absoluta. Además, de monopolizar el espacio público durante décadas lo que acabó por inyectar negativos rasgos de irracionalidad a las políticas gubernamentales en el ejercicio de gobierno y el manejo de la administración pública.

⁶⁷ Bobbio, op. cit., p. 25.

⁶⁸ Primero, cuando la Nueva España se independiza de la metrópoli ibérica y México inicia un accidentado camino a convertirse en un verdadero Estado, se consolidan las figuras de los caudillos, los hombres fuertes: Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez García y Porfirio Díaz Mori prácticamente casi en solitario ejercieron el poder estatal durante la mayor parte de esa época. Después, los presidentes en el siglo XX continuaron esa práctica ancestral que se remite hasta al imperio azteca y el gobierno de los tlatoanis.

⁶⁹ En este sentido, mucho tuvo que ver la práctica inveterada en la época indígena en que, la concentración absoluta del poder político en el emperador por derecho divino no dejaba espacio para que la sociedad autóctona se organizara políticamente al margen del poder celestial. Siglos de socializar “la cultura del súbdito.” España conquistó y sometió a los indígenas durante tres centurias con una monarquía también por derecho divino. Esto perpetuó la cultura de la sumisión, de la pasividad en los habitantes de estas tierras y no permitió el desarrollo de “la cultura del ciudadano” ingrediente cardinal de los regímenes democráticos y de las políticas públicas como fórmula integral de gobierno. Marcos Teodoro Kaplan Efron, *Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México*, México, D.F, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 94-95.

Nos dice Garrido que sólo se entiende el surgimiento del Estado mexicano del siglo XX a raíz del movimiento revolucionario de 1910 que produjo dos graníticas instituciones: un presidencialismo especialmente poderoso y un partido político que reclamaba el monopolio del poder político y la representación de toda la sociedad: el Partido Nacional Revolucionario (PNR) luego convertido en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y finalmente transformado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) los cuales, gozaron de una solidez extraordinaria. Un caso que sólo es comparable al Partido Comunista de la extinta Unión Soviética (PCUS) y el Partido Comunista Chino (PCC). Regímenes políticos de partido único.⁷⁰

De esta manera, juntos edificaron el sistema político autoritario mexicano del siglo pasado. Sin embargo, este modelo político fue agotando sus posibilidades a finales del milenio entre otras razones, esencialmente por el desgaste natural de tantos años de ejercer el poder público ininterrumpidamente y su reticencia a permitir las más amplias libertades democráticas de los ciudadanos. Ciertamente también contribuyeron a su declive la aparición y fortalecimiento de otras opciones partidistas realmente opositoras como el PAN, PRD, MORENA que no fueron criaturas políticas creadas artificialmente por el gobierno para aparentar la existencia de un régimen de partidos pluralista con elecciones verdaderamente competitivas e imparciales.

Este breve repaso histórico da cuenta de la tradicional naturaleza autoritaria de nuestros modos de organizar la vida política y las actividades gubernamentales, dejando como legado la *cultura del súbdito* que gravita de forma negativa para la consolidación de modernas instituciones democráticas estatales y sociales. Apenas hace algunas décadas comenzó a concebirse la posibilidad de instaurar un régimen democrático verdadero, cualitativamente superior en el ejercicio del poder público y sustentado en instituciones y en una cultura de la participativa ciudadana que substancie las acciones de gobierno.

En estas circunstancias la política pública nace como algo distinto, pero no necesariamente incompatible con las políticas gubernamentales. Son un modelo de buen gobierno, surgieron del análisis de la administración norteamericana y de los problemas que enfrentaba el aparato estatal en ese país. Donde se afirmaba que un gobierno no podía ya

⁷⁰ Luis Javier Garrido Platas, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, México, D.F., Siglo XXI, 1982, p.13.

depender exclusivamente de políticas gubernamentales, verticales, burocráticas, ni con el monopolio del sector estatal en la resolución de los asuntos públicos. Por ello, sugerían complementar las políticas de gobierno con la implementación de una nueva y efectiva metodología que contribuyera a resolver los problemas complejos de la sociedad: las políticas públicas.⁷¹ Dice Aguilar que:

Lasswell se preocupó fundamentalmente por impulsar y profesionalizar el análisis de políticas, para contrarrestar las tendencias burocráticas y oligárquicas. Visualizó una profesión que pudiera promover tanto la educación de la población como la amplia participación dentro de un proceso político democrático. Lo que observamos en la obra de Lasswell es, por tanto, una convergencia político-metodológica hacia la participación.⁷²

En el mismo sentido se expresa Guerrero cuando habla de esta metodología y acción de gobierno:

Las políticas públicas son una forma de comportamiento gubernamental de antiguos pergaminos, y que el progreso de la civilización occidental y el desarrollo de las ciencias le han dado una nueva denominación, además de haber renovado su contenido [...] Pero no cabe duda de que, nunca los gobiernos han tenido problemas más complejos que resolver, que los propios de las sociedades contemporáneas. Nunca como hasta ahora la racionalidad de la actividad gubernamental ha sido una condición de los estados modernos [...] En todo caso la política pública, o como se le llame en adelante persistirá el tiempo que persista la necesidad de un gobierno racional, cada día más hambriento de tecnologías avanzadas del ejercicio del poder.⁷³

Por ello, estos autores manifiestan la imposibilidad de encontrar una solución unidimensional para afrontar los problemas públicos. En la medida en que no existe una forma única para resolver las múltiples dificultades de las sociedades modernas, la autoridad estatal debe desarrollar nuevas capacidades para enfrentar los retos del presente

⁷¹ Véase, Harold Dwight Lasswell and Daniel Tom Lerner, *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, California, Stanford University Press, 1951.

⁷² Luis Felipe Aguilar Villanueva, *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 213.

⁷³ Omar Guerrero Orozco, "Políticas Públicas. Una Resurrección de la Ciencia de la Policía", en *Revista Teoría y Praxis Administrativa*, vols. II y IV (núms.11, 12 y 13) (julio de 1989 a marzo de 1990), pp. 41- 43.

y del futuro sustentado en la democracia como fórmula política y en la acción gubernamental por políticas públicas con la más amplia participación ciudadana.

Por su parte, Peters refuerza las anteriores ideas cuando menciona las tensiones a las que se enfrentan los gobiernos democráticos para lograr mayores estándares de resultados en el ejercicio del poder público debido a que hoy día la noción de la democracia se ha ensanchado para incorporar garantías procesales que acrediten una mayor participación ciudadana. En este sentido, advierte que las maneras convenientes de participación ciudadana están evolucionando hacia una acentuación en la participación directa de la gente en las decisiones de política pública.⁷⁴

A partir de las orientaciones anteriores podemos reafirmar que la política pública desde un punto de vista práctico es un programa de acción de una autoridad dotada de poder político democrático y de legitimidad gubernamental que se finca en el respeto a un Estado de Derecho con mayores niveles de procuración y administración de justicia, al mismo tiempo que incorpora un elemento central: la participación de las personas. Así, las políticas públicas constituyen un modelo de comportamiento gubernamental que plantea una coordinación de esfuerzos entre individuos, organizaciones sociales, comunidades, empresas privadas y autoridades.

También, Aguilar refrenda lo anterior al decir que: “éstas incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el tiempo, el dinero de los ciudadanos [...] y a raíz de ello ni pasivos ni unánimes. Es previsible entonces que habrá muchos asuntos públicos cuya solución no será admisible vía la burocratización del programa, la centralización de la gestión o la planificación vertical de las actividades.”⁷⁵

Uno de los supuestos para llevar a cabo un proceso de política pública es la corresponsabilidad que debe existir entre las autoridades y el individuo común, no obstante, nuestro país no ha logrado desarrollar bases sólidas sobre la dinámica de este proceso, para desarrollar una cultura cívica de los ciudadanos que implique asumir las obligaciones y los derechos correspondientes.

⁷⁴ Guy Peters, “Modelos alternativos en los procesos de política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”, en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2 (1995), pp. 257-258.

⁷⁵ Aguilar, op. cit., p. 33.

Guerrero propone hacer realidad el concepto de Estado Cívico al que se refiere como una determinada forma de construcción político-social que rescata los mejores valores de una política-política. Donde el Estado Cívico en contraste al Estado Gerencial coloca el acento en el ser humano, fincando en dos de los valores fundamentales de la ética: la equidad y la justicia. Busca tener una mejor defensa de los derechos humanos, la democracia, el fortalecimiento de sus instituciones y la participación ciudadana sustentada en una verdadera educación cívica. Aquí, la autoridad no debe excluir a la gente, ni debe considerarla, como personajes pasivos ni dependientes, sino actores primordiales de la acción política. Ello, en virtud de que ni la actividad meramente individual de las personas, ni la eficiencia económica, ni la eficacia administrativa, ni la racionalidad técnica propias del Estado Gerencial *per se* son suficientes para mejorar la calidad de vida de la comunidad y es necesario construir virtudes cívicas en los ciudadanos y en los gobernantes.⁷⁶

⁷⁶ Omar Guerrero Orozco, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, D.F., Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública y Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 245-246.

Conclusiones

Una categoría ampliamente aceptada de los modelos políticos que no única es aquella que los aborda, los caracteriza y los ubica en las antípodas por sus contrastantes instituciones, como autoritarios o democráticos pero que no tienen ninguna posibilidad de reconciliación o son únicamente autocráticos o son solamente democráticos, pero donde no existen términos medios. O es una cosa u otra.

La realidad es más complicada que eso y la teoría ya ha dado cuenta de ello al reconocer que puede haber una coexistencia de ambos de manera indefinida en el corto, mediano y largo plazo: los llamados regímenes híbridos o mixtos que combinan instituciones en el que prima uno con mayor proporción que el otro o viceversa.

Es decir, más o menos autoritarios o más o menos democráticos como ha sido a nivel nacional y también a nivel local como sucede en nuestro Estado. En Nuevo León sucede este fenómeno político, que es el objeto de este estudio y en el que se puede avanzar y retroceder, donde conviven instituciones típicamente democráticas como la existencia de una pluralidad de partidos y la posibilidad de postular candidaturas independientes, elecciones puntualmente periódicas, la libertad de prensa, de tránsito, entre otras. Con la presencia autoritaria y reticencia sistemática a ampliar la participación ciudadana más allá de los procesos electorales y el actuar de los órganos de gobierno que no cumplen a cabalidad la función fundamental de la procuración de justicia de manera estrictamente técnica, científica e imparcial, para el cumplimiento de la responsabilidad del Estado de Derecho como garantes ancla en el proceso de la consolidación de una más eficaz gobernabilidad provincial con basamento plenamente democrático.

La teoría neoinstitucional aporta explicaciones plausibles para entender como desde los hechos históricos particulares, los hábitos sociales, las normas jurídicas o las estructuras burocráticas, a las que denomina instituciones en un territorio y tiempo determinado contribuyen a desarrollar instituciones democráticas, autoritarias o mixtas. Donde los sujetos no deciden de manera exclusivamente personal como diría la teoría conductista sino en un contexto específico, una geografía determinada, una trayectoria que viene desde un pasado común, que viene de lejos facilitando o complicando el progreso hacia estadios de desarrollo donde prevalezcan las instituciones democráticas y las

políticas públicas que no se reducen a ser una sólida tecnología de gobierno sino una de las expresiones más acabada de la democracia y de la participación ciudadana, que demandan el desmantelamiento de los resabios autoritarios para ser substituidos por verdaderas coordinadas democráticas y con ello poder desplegar su mayor potencial creativo.

Así es, instituciones que comprenden la democracia, como la participación ciudadana, las políticas públicas y un Estado de Derecho vigoroso giran de manera integral en el mismo sentido, alrededor del contenido valorativamente superior representada por la libertad humana sobre la arbitrariedad del poder autoritario, la cultura del súbdito pasivo sin derechos o acotadas libertades y las políticas gubernamentales que excluyen a la opción ciudadana.

En este sentido la teoría neoinstitucional entiende por institución un amplio abanico de posibilidades que van desde estructuras formales de gobierno como un parlamento, los tribunales o los ministerios de la administración pública hasta las leyes y los mercados económicos o cualquier otra organización formalmente estructurada o informal y las rutinas sociales. Con una durabilidad en el tiempo y con una capacidad de influir sobre la conducta de los individuos por generaciones enteras y conservando una legitimidad que muchas veces los lleva a actuar incluso contra su propio interés, se perpetúan así, instituciones autoritarias en grandes períodos de tiempo que van en demérito de una mayor libertad individual, la rendición de cuentas y la transparencia del poder.

Hasta que hechos inesperados internos, externos y una evolución paulatina de los valores individuales de las personas empiezan a exigir un vuelco a las instituciones que los protejan como las elecciones periódicas e imparciales, participar más activamente en las decisiones del gobierno y de la administración pública, así como la exigencia de aplicar la ley de manera correcta, la procuración y administración de la justicia de forma autónoma. Así, el neoinstitucionalismo es la teoría bajo la cual el que se encuadra el estudio de ciertas instituciones, porque nos ofrece sólidos elementos teóricos para comprender y explicar estos fenómenos que en Nuevo León particularmente no existían como la Ley de Participación Ciudadana o que son todavía muy frágiles para funcionar adecuadamente en democracia como la Fiscalía de Justicia autónoma.

Capítulo 2. La primera alternancia político-partidista en Nuevo León 1997-2003

2.1. El contexto nacional e internacional del proceso electoral en el Estado

Fue hasta las postrimerías del siglo XX que Nuevo León vivió su primera alternancia partidista en el gobierno del Estado evento que se produjo aún antes de que sucediese en el ámbito federal en el año 2000. Pero a diferencia del espacio nacional donde el Partido Acción Nacional (PAN) conquistó la Presidencia de la República, este partido no pudo hacer lo mismo en el Congreso de la Unión donde no ha obtenido nunca la mayoría absoluta. En Nuevo León la alternancia partidista no se limitó a la esfera del Poder Ejecutivo, sino que comprendió también al congreso local donde el PAN consiguió y por dos legislaturas consecutivas la mayoría parlamentaria.

La victoria panista significó un hito histórico, una tendencia política que demostró la posibilidad real de derrotar al régimen de partido hegemónico: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que nunca había perdido su predominio político en Nuevo León en una contienda electoral ni para la gubernatura ni para el congreso local.

El peso de la lucha democrática-electoral en el Estado había recaído básicamente en las espaldas de la tradicional oposición panista y en corrientes de izquierda independientes al gobierno, así como de organizaciones sociales. El PAN con estos resultados dejó atrás el despectivo calificativo con el que se le conocía: *los místicos del voto* denominados así por participar constantemente en procesos electorales amañados a sabiendas de estas desventajas lo hacían frente al partido del gobierno obteniendo siempre magros resultados. Su fundador Manuel Gómez Morín lo expresaba así: “No olvidemos, sobre todo, que nuestro deber es permanente; no lucha de un día, sino brega de eternidad y la herencia para nuestros hijos.”⁷⁷ Es decir, -participación en las elecciones de manera permanente, a pesar de las desventajas institucionales, políticas y económicas con las que se enfrentaba al sólido y dominante régimen autoritario que emergía de la revolución mexicana- aunque no se consiguiera el triunfo de manera inmediata y fácil.

⁷⁷ Manuel Gómez Morín, *Ideas Fuerza*, México, D.F., Fundación Rafael Preciado Hernández, Partido Acción Nacional, 2013, p. 63. Consultado en: <http://issuu.com/frph/docs/if_mgm/38>.

Pero, la realidad política en los años noventa había cambiado radicalmente eran otras condiciones, un nuevo contexto mundial que vio extinguir la guerra fría entre las superpotencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS). La división del mundo en dos grandes bloques políticos, ideológicos, militares y económicos terminó con la caída del muro de Berlín en 1989 y la desintegración de la URSS en 1991, cerrando así toda una época en el mundo. Estos eventos globales, no obstante, traerían aparejadas repercusiones políticas en todas las regiones del planeta.

Por otro lado, en el ámbito económico se imponía el predominio del sistema de mercado apuntalado por el Consenso de Washington en 1989 (un conjunto de medidas económico-financieras orientadas a impulsar este modelo con medidas como el desmantelamiento del *Welfare State*, la privatización de empresas públicas, la reducción del aparato de gobierno, la reducción del gasto público, entre otras). También, se expandió una nueva revolución tecnológica fincada en la cibernética, el internet y la robótica con múltiples implicaciones productivas y sociales. Todo esto coincidió con el surgimiento de la llamada *tercera ola democrática*⁷⁸ que llevó a muchas naciones del mundo a adoptar este régimen político, y transformar en más de un sentido las coordenadas políticas de México, Nuevo León y sus regiones con contradictorias consecuencias políticas, gubernamentales, económicas y sociales.⁷⁹

⁷⁸ La *primera ola* comprendió de 1826 a 1926, la *segunda ola* es la más breve porque transcurre entre 1943 y 1962 y la *tercera* de 1974 hasta la actualidad. Samuel Phillips Huntington, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1994, p. 26.

⁷⁹ Sin embargo, García, critica los logros del avance democrático de la *tercera ola*, al cuestionar el arribo a la normalidad democrática que tuvieron muchos países en este período. Porque decía que garantizar en la práctica la universalidad del voto en los regímenes que transitaron del autoritarismo a la democracia, no era razón suficiente para su real instalación. Por ello, objeta que la democracia pueda ser considerada cualquier cosa distinta del autoritarismo, a pesar de que la vigencia efectiva del sufragio es la condición mínima indispensable. Concluye que debe reconocerse que muchas de las nuevas democracias no lo sean suficientemente, sólo porque los ciudadanos tienen derecho al voto. Advierte así, que las condiciones mínimas que se exigen a un régimen para ser caracterizado de democrático deban ser replanteadas, ya que muy probablemente muchos sistemas calificados como tales, no sean realmente democráticos. García, op. cit., pp. 8-9.

2.2. Elecciones competitivas y cambio de gobierno

Los procesos electivos de 1997 representaron un continuum político que conecta directamente con los comicios nuevoleonenses de 1985 ya que a 12 años de distancia se volverían a encontrar dos connotados contendientes políticos de entonces. Uno fue el candidato a gobernador del PAN el empresario Fernando de Jesús Canales Clariond derrotado en 1985 por el abanderado priista Jorge Alonso Treviño Martínez, el candidato designado desde el centro del país de acuerdo con la tradición política del PRI por el presidente de la república Miguel de la Madrid Hurtado.

El otro candidato fue José Natividad González Parás quien fue presidente del Comité Directivo Estatal del PRI (1986-1987) y posteriormente fungió como Secretario General de Gobierno (1988-1991) en la administración de Jorge Treviño.

Estos comicios hasta ahora son los únicos en que Acción Nacional ha obtenido la gubernatura del estado y la mayoría en el congreso local por dos períodos consecutivos se dieron en una coyuntura nacional y local considerablemente adversa para el PRI en Nuevo León.

Por un lado, la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZNL) en Chiapas en enero de 1994 justo el día en que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá en el marco del nuevo paradigma económico de la globalización.⁸⁰

Además, el asesinato del candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio Murrieta en marzo de ese año fue un magnicidio que afectó de raíz al sistema político

⁸⁰ Este concepto se refiere a la tendencia mundial que se acentuó a fines del siglo XX y que atraviesa las más diversas coordenadas: económicas, financieras, políticas, sociales, culturales y ambientales con impacto mundial, nacional, regional y local. Se magnifican sus beneficios económicos, pero no pueden obviarse tampoco los daños y déficits que produce en diversas dimensiones, como en la gobernabilidad democrática. José Antonio Ocampo Gaviria (coord.), *Globalización y desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas (ONU), Santiago de Chile, 2002, p. 17. Consultado en: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/454c4451-448a-4087-b41e-4ac0b3776d40/content>>.

mexicano. Un evento de esta naturaleza no se había presentado desde la época posrevolucionaria con el asesinato del presidente reelecto Álvaro Obregón Salido, reelecto en julio de 1928. Este hecho histórico dio paso a las famosas declaraciones del jefe máximo de la revolución mexicana Plutarco Elías Calles cuando advirtió que había llegado el momento en el país para que éste evolucionara de los hombres fuertes a las instituciones.

Otro hecho que ilustra este convulso contexto político fue la intempestiva renuncia del Secretario de Gobernación Jorge Carpizo McGregor en junio a dos meses de realizarse las elecciones, aunque sólo fue por unos días. A este enrarecido ambiente político nacional se añadió el secuestro en marzo del dueño de la institución bancaria BANAMEX Alfredo Harp Helú y en septiembre el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del PRI y quien fungiría como el líder de la cámara en la recién electa legislatura federal para el período 1994-1997.

Finalmente, 1994 concluyó de la peor manera posible al estallar la mayor crisis económica moderna del país en diciembre al inicio de la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Este *crack* económico cuyas secuelas aún siguen gravitando en la hacienda nacional, primero a través del Fondo Bancario para la Protección del Ahorro (FOBAPROA) ⁸¹ y después, en lo que se transformó, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) organismo descentralizado del gobierno federal en 1999. Básicamente un esquema financiero que convirtió la deuda privada de muchos empresarios y dueños de bancos en deuda pública a pagar por todos los ciudadanos.

⁸¹ Fue un fondo de contingencia creado en 1990 por el gobierno mexicano a fin de enfrentar problemas financieros extraordinarios. En 1994 cuando se desató la crisis económica, con un incremento desmesurado de las tasas de interés, aumentó el sobre endeudamiento de empresas y familias y con ello, la moratoria de pagos. Ante este riesgo, el gobierno activó al Fobaproa para absorber deudas, capitalizar el sistema bancario y garantizar el dinero de los ahorradores. “En los siguientes años, el Fobaproa absorbió la deuda de los bancos, que para 1999, año en que se publicó la Ley de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), llegó a los 552 mil 300 millones de pesos, es decir, el 11% de la economía del país en ese momento. De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), hasta diciembre de 2021, la deuda del Fobaproa -que se compone de los pasivos del IPAB y del programa de apoyo a deudores de la banca- alcanzó 1 billón 040,507 millones de pesos, suma que sigue cubriéndose por los contribuyentes.” Redacción, “Claves para entender qué es el Fobaproa y por qué se sigue pagando. La deuda del Fobaproa ha trascendido generaciones. Hoy, los que nacieron en la década de los 90 son parte de los contribuyentes que la pagan”, en *Expansión Política*, Ciudad de México, 7 de junio del 2023. Consultado en: <<https://politica.expansion.mx/mexico/2023/06/07/que-es-el-fobaproa>>.

Por otro lado, pero en el marco de una continua crisis política fue capturado Raúl Salinas, hermano del expresidente Salinas de Gortari en febrero de 1995 acusado de ser el autor intelectual del homicidio de su excuñado José Francisco Ruiz Massieu, evento que volvió a cimbrar las bases mismas del autoritario sistema político mexicano porque enfrentaba a dos prominentes miembros del PRI: un presidente en funciones y su poderoso antecesor.⁸²

La lucha política del expresidente Salinas y su sucesor incidió en los procesos electorales de 1997 en Nuevo León. Esto fue evidente cuando Salinas de Gortari se refugió en Monterrey en febrero de 1995 alegando una persecución política por parte del presidente Zedillo. Este suceso se presenta en el gobierno de Sócrates Rizzo García el hombre que designó Salinas para gobernar Nuevo León, esta coyuntura presionó el fin anticipado de su sexenio. En la tradición priista sus gobernadores estaban condicionados al poder presidencial, por lo que la disciplina al ejecutivo federal es fundamental y cuyo quebrantamiento implicaba el riesgo de ser destituido.

De este modo, el gobernador Rizzo García fue obligado a pedir licencia a su puesto, el 18 de abril de 1996.⁸³ Siendo substituido por Benjamín Clariond Reyes Retana, primo hermano del panista Fernando Canales Clariond. En ese año se desempeñaba como Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación José Natividad González Parás.

La caída del gobernador del estado se inscribe en la lógica de los mandatarios estatales que eran relevados autoritariamente por poner en riesgo la estabilidad política en

⁸² Este conflicto entre presidentes tiene un antecedente histórico que se remonta a los años treinta, cuando el país intentaba institucionalizar la lucha por el poder. En 1936 el presidente Lázaro Cárdenas del Río ordenó exiliar a Estados Unidos al fundador del Partido Nacional Revolucionario (PNR) el antiguo PRI, Plutarco Elías Calles. La etapa de 1924-36 se conoce como el *Maximato* por ser Calles quien designó a los presidentes: Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo Luján Rodríguez y al mismo Cárdenas del Río, pero condicionando el actuar a sus sucesores, cuando intentó hacer lo mismo con el General Cárdenas, éste lo mandó a destierro, institucionalizó así, la fórmula política menos radical del exilio en lugar del magnicidio, con esta decisión toma forma el sistema político mexicano del siglo XX: el presidencialismo unipersonal sólo por seis años y su brazo electoral, el PRI como partido hegemónico.

⁸³ Durante el sexenio de Cárdenas 19 gobernadores no concluyeron su mandato. Esta práctica presidencial de destituir ejecutivos locales desde palacio nacional, el expresidente Miguel de la Madrid la explicó apelando a *la razón de Estado* para evitar que problemas regionales se convirtieran en nacionales. Félix Arredondo, “Regresa el control a presidencia”, en *Reporte Índigo*, 1 de octubre del 2012. Consultado en: <https://www.reporteindigo.com/reportes/regresa-el-control-presidencia/>.

sus geografías, entrar en conflicto con el ejecutivo federal o para ser promovidos a puestos superiores.⁸⁴ De hecho, hubo un gran número de gobernadores que no terminaron su período constitucional por una u otra razón durante el propio sexenio de Salinas de Gortari.⁸⁵ Aunque, durante la administración del presidente Zedillo de León esta política de remoción de gobernadores se vio atenuada, el caso Nuevo León, fue una excepción.

Con la intervención de Natividad González Parás, desde la Secretaría de Gobernación se operó la salida de Sócrates Rizzo. Con ello González Parás perfilaba su postulación como candidato a gobernador, pero generó una reacción negativa del entonces secretario general del PRI local, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón quien exigió que la selección del candidato a la gubernatura cumpliera tres condiciones: “eliminar designaciones por relaciones de los aspirantes con la cúpula, definir el arraigo en todos sus aspectos en la entidad y aplicar el voto directo de las bases, y no de la dirigencia.”⁸⁶

Hernández al estudiar la historia política de los gobiernos locales en México enfatiza los rasgos autoritarios que han caracterizado tanto a la designación como la remoción de los ejecutivos estatales surgidos del PRI cuando este partido dominaba la presidencia de la república y era precisamente el ejecutivo federal quien los designaba y destituía:

Los gobernadores no eran más que caciques u hombres fuertes con enorme poder local, que podían cometer abusos y arbitrariedades que no eran corregidas por el gobierno federal, ya fuera por complacencia o, más grave todavía, por incapacidad institucional. Esta doble apreciación sobre el desempeño de los mandatarios

⁸⁴ Una de las características inherentes al autoritarismo del viejo régimen era que el ejecutivo federal podía designar y destituir a los gobernadores, inhibía así, no sólo la institucionalidad democrática regional sino evidenciaba la inexistencia de un auténtico federalismo. Precisamente en el período previo al que comprende el inicio de este estudio se ejerció varias veces esta potestad arbitraria: “Uno de los presidentes que hizo mayor uso de su facultad metaconstitucional de remover a mandatarios estatales fue Carlos Salinas de Gortari. Durante su sexenio, 14 estados se quedaron sin gobernador electo, ya fuera porque el Presidente los llevó al gabinete, como al veracruzano Fernando Gutiérrez Barrios, o porque los hizo a un lado para evitar daños políticos al PRI o a su gobierno, como sucedió con el tabasqueño Salvador Neme Castillo.” Pascal Beltrán del Río, “Los Gobernadores y el Presidente”, en *Excelsior*, México, 10 de marzo de 2013. Consultado en: <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/pascal-beltran-del-rio/2013/03/10/888200>>.

⁸⁵ Véase los anexos 1 y 2 para una retrospectiva histórica de la terminación anticipada de los ejecutivos estatales desde 1940 hasta el año 2021.

⁸⁶ José Antonio Jáquez Enríquez, “Natividad González preparó el camino, atropelló compromisos, arrolló contrincantes y “fue impuesto” como candidato del PRI por Nuevo León”, en *Revista Proceso*, núm. 1048 (1996), p. 20.

locales contaba, desde luego, con suficientes ejemplos. Una mirada por la historia del siglo XX mexicano, incluso hasta épocas recientes, muestra lo mismo a mandatarios arbitrarios, capaces de imponer su voluntad por encima de la ley, que gobernadores que al margen de su comportamiento fueron destituidos sin problemas por el poder presidencial.⁸⁷

Con estos antecedentes y en este contexto se llevaron a efecto las elecciones en Nuevo León, un priismo afectado por todos estos acontecimientos, un panorama político a nivel nacional y local adverso, que lo llevó a una derrota electoral histórica en el estado. En contraposición había un panismo que electoralmente venía al alza desde los comicios legislativos y municipales de 1994. Señalan Medellín y Murillo que en ese año el PAN progresó de manera sobresaliente sobre todo a nivel municipal e incrementó su presencia legislativa:

Con un nuevo marco jurídico y en una coyuntura política nacional muy complicada el comportamiento electoral fue muy distinto al de 1991. El PRI conservó la mayoría absoluta en el congreso local con 22 diputados a diferencia de los 20 curules que alcanzaron el resto de los partidos en su conjunto. El PAN avanzó de tener 13 diputados a 17, el Partido del Trabajo (PT) fue la gran sorpresa dentro de los partidos que normalmente suelen tener una discreta participación político-electoral en el estado, al conseguir dos curules y el PRD conservó su única posición legislativa.⁸⁸

Mientras que en el ámbito municipal el PAN obtuvo cinco ayuntamientos del Área Metropolitana de Monterrey cuando en 1991 tenía tres: San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina. Ahora refrendaba su triunfo electoral en éstos, pero conquistó Monterrey y Guadalupe, ambos municipios los más poblados del Estado. Este escenario representaba una inmejorable plataforma territorial para llegar a conquistar la gubernatura del estado en 1997. Además, el PAN arribó empoderado a la cita electoral tres años después con Fernando Canales como candidato a gobernador en un segundo intento

⁸⁷ Hernández, op. cit., pp. 21-22.

⁸⁸ Laura Nelly Medellín Mendoza y Jorge Enrique Murillo Martínez, *El Sistema Político Electoral de Nuevo León. Elecciones y efectos en el sistema de partidos políticos (1979-2012)*, Monterrey, N.L., Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Tribunal Estatal Electoral de Nuevo León y Asociación Mexicana de Ciencia Política, 2015, p. 93.

por dirigir los destinos del Estado. Su oponente fue Natividad González Parás con larga trayectoria política y académica en el ámbito federal y local.

Los resultados electorales mostraron como el PAN superó por vez primera al PRI, con 656,993 votos, el (47.6%) sobre los 567,462, el (41.1%) que alcanzó el partido oficial. La diferencia de votos fue de 89,531.⁸⁹

Estos resultados llevaron al candidato del PRI a la gubernatura en un estilo poco conocido del priismo y haciendo gala de educación y cordura política a reconocer su derrota y felicitar al ganador, sin entrar en controversias políticas ni litigios postelectorales que obstaculizaran una institucional transición de gobierno.

Tabla 1. Candidatos a gobernador por partido político y resultados electorales 1997

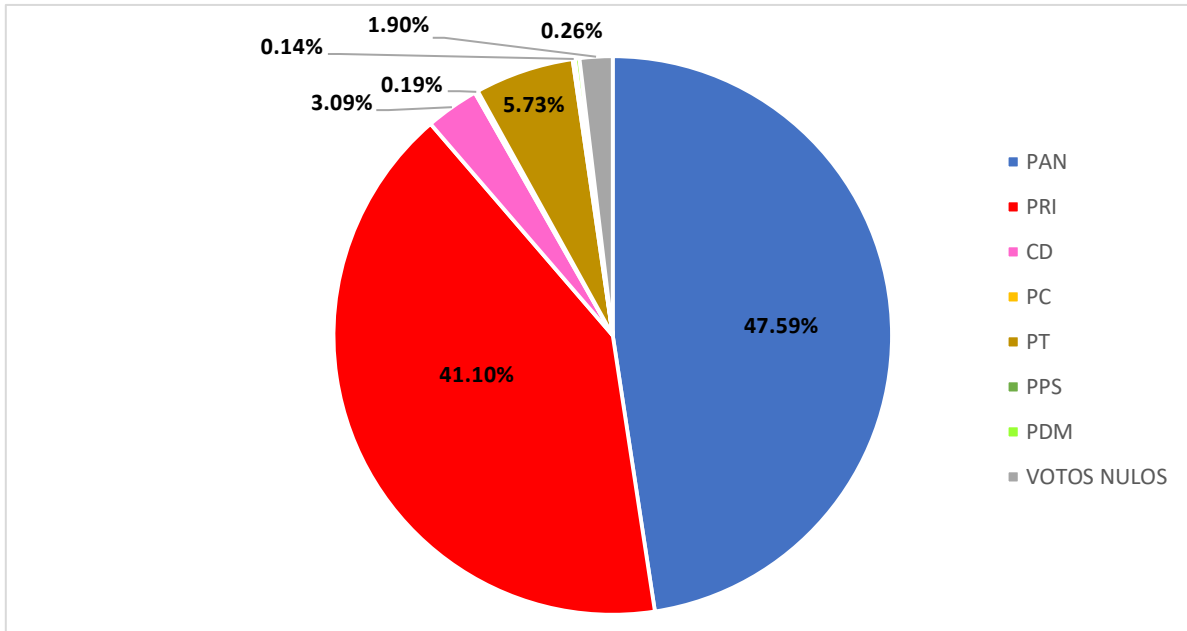
Partido	Votos	Candidato a Gobernador
Acción Nacional (PAN)	656,993	Fernando de Jesús Canales Clariond
Revolucionario Institucional (PRI)	567,462	José Natividad González Parás
Del Trabajo (PT)	79,146	Luis Eugenio Todd Pérez
Coalición Democrática (CD)*	42,691	Liliana Flores Benavides
Demócrata Mexicano (PDM)	3,601	Javier Alfredo Livas Cantú
Cardenista (PC)	2,610	Eustasio Esteban Salinas Treviño
Popular Socialista (PPS)	1, 866	José Luis Martínez Torres
Votos Nulos	26, 287	---
Votos Totales	1, 380,656	---

* Formada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Fuente: Elaboración propia con datos de CEENL, *Memoria, Estadística y Reflexiones del Proceso Electoral. Elecciones de Diputados Locales, Gobernador y Ayuntamientos 1997*, Monterrey, N.L., CEENL, 1997, p. 58.

⁸⁹ Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL), *Memoria, Estadística y Reflexiones del Proceso Electoral. Elecciones de Diputados Locales, Gobernador y Ayuntamientos 1997*, Monterrey, N.L., CEENL, 1997, p. 58.

Gráfica 1. Porcentaje de votación por partido político para la elección de gobernador, año 1997

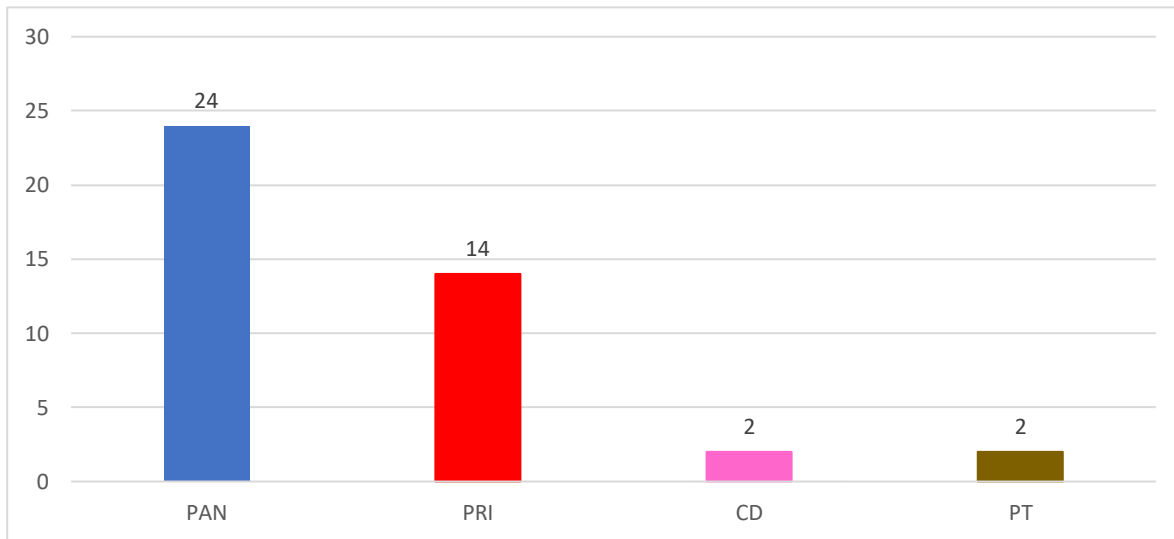


Fuente: Elaboración propia con datos de CEENL, *Memoria, Estadística y Reflexiones del Proceso Electoral. Elecciones de Diputados Locales, Gobernador y Ayuntamientos 1997*, Monterrey, N.L., CEENL, 1997, p. 58.

Pero el éxito del PAN para la gubernatura no se limitó sólo al ámbito del Poder Ejecutivo. También logró por primera vez la mayoría absoluta -sin hacer coalición con otra fuerza política, como ha sido tradición de este partido en Nuevo León, al participar en solitario, apegado a su arraigo histórico- obtuvo 24 diputaciones de 42. Números suficientes con los que podía aprobar por sí mismo nuevas leyes y realizar las reformas necesarias a la normatividad existente que su proyecto político requería sin tener que recurrir al apoyo de otro grupo parlamentario salvó para modificar la constitución del estado que requiere de mayoría calificada, es decir, 28 congresistas.

Del mismo modo, Acción Nacional consiguió nuevamente la mayoría parlamentaria en los comicios de medio término del sexenio de Canales Clariond y aunque perdió una curul, mantuvo la mayoría absoluta al conservar 23 de las 42 diputaciones en la elección del 2000. Las gráficas dos y tres revelan las mayorías panistas de las legislaturas correspondientes.

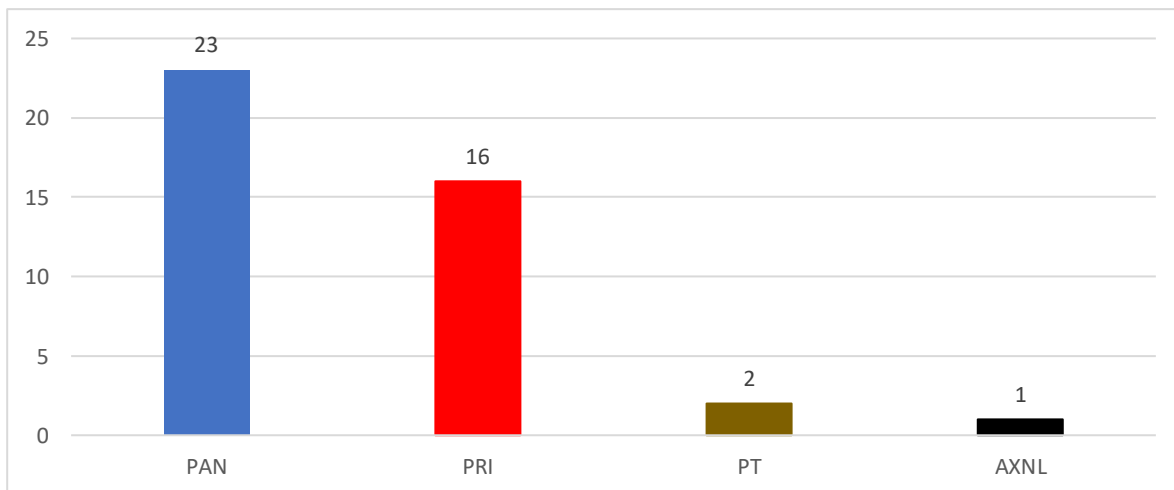
Gráfica 2. Composición del congreso local legislatura 1997 - 2000



Nota: La Coalición Democrática (CD) estuvo compuesta por el (PRD) y el (PVEM).

Fuente: Elaboración propia con datos de CEENL, *Memoria, Estadística y Reflexiones del Proceso Electoral. Elecciones de Diputados Locales, Gobernador y Ayuntamientos 1997*, Monterrey, N.L., CEENL, 1997, s/n.

Gráfica 3. Composición del congreso local legislatura 2000 - 2003



Nota: La Coalición Alianza por Nuevo León (AXNL) estuvo compuesta por el PRD, el Partido Convergencia por la Democracia (CD), el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y el Partido Alianza Social (PAS).

Fuente: Elaboración propia con datos de CEENL, *Memorias. Elecciones Nuevo León 2000*, Monterrey, N.L., CEENL, 2000, p. 165.

2.3. La administración de Fernando de Jesús Canales Clariond

El primer gobierno emanado de Acción Nacional en el estado inició su período constitucional con grandes expectativas, a su experiencia política de legislador federal, Canales Clariond sumaba el haber sido candidato al cargo en 1985 y su carrera de exitoso empresario auguraban un promisorio futuro para Nuevo León y una probable permanencia de su partido en la dirección gubernamental por mucho tiempo. La realidad de los hechos, sin embargo, contrastaría estas posibilidades.

No era cosa menor haber derrotado por primera vez al invencible PRI y obtener su partido la mayoría absoluta en el congreso local durante las dos legislaturas que correspondían al sexenio para llevar adelante la agenda legislativa del PAN, aunque sin la mayoría calificada para modificar la constitución local por sí solo. Esto requería de serias negociaciones con las demás fuerzas políticas representadas en el congreso local.

El gobernador Canales Clariond signó el instrumento rector de su administración: el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 documento que trazaba las grandes orientaciones que seguiría su administración. Éste revelaba novedades que necesariamente contrastaban con los planes propios de las administraciones priistas. No podía ser de otra manera era el primer gobierno de la alternancia política y por ello, la eficacia gubernamental del discurso democrático tenía que ser mucho más acentuado.

Para empezar, instituyó la Oficina del Gobernador del Estado, como unidad administrativa dependiente directamente del Ejecutivo siendo responsable entre otras cosas, de supervisar y coordinar la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo. Asimismo, el titular de la Oficina tendría a su cargo tareas tan diversas que iban desde establecer la agenda del gobernador hasta su seguridad personal y familiar, pasando por el control del archivo de la oficina y la coordinación de la información y estadística del gobierno del Estado.

Asimismo, en la estructura administrativa de la Secretaría General de Gobierno, particularmente en la Subsecretaría de Gobierno integró la Coordinación Estatal de la Mujer, como una instancia de análisis, de consulta y de concertación para coadyuvar en la promoción de la participación de la mujer.

También modificó la Secretaría de Desarrollo Social que se transformó en la Secretaría de Desarrollo Humano a fin de ampliar su vocación para que se llevase al cabo la nueva concepción que de la persona tenía el panismo. Al evolucionar una visión estrictamente material del desarrollo social por un concepto más integral que consideraba la dignificación de los individuos, promoviendo sus valores e integrando la participación ciudadana con un efectivo y honesto manejo de los recursos financieros. Asimismo, con esta modificación de filosofía y cambio organizacional agregó a sus atribuciones la responsabilidad de atender a los municipios, estos ajustes institucionales se fincaban en los principios de eficiencia y subsidiariedad propios de la doctrina del PAN.⁹⁰

Mientras que las actividades de atención al público fueron aglutinadas bajo una misma dependencia que dio origen a la creación de la Subsecretaría de Atención al Ciudadano dentro de la Secretaría General de Gobierno para promover institucionalmente el principio de participación concebido por el PAN.

En el Plan Estatal de Desarrollo se establecieron los cuatro principios rectores fundacionales del nuevo gobierno que son propios de la doctrina panista: participación, eficiencia, subsidiariedad y justicia. En torno al primero señala:

Cualquier pronóstico que se haga sobre el siglo venidero, en cualquier parte del mundo, indica que la participación ciudadana será protagonista principal del desenvolvimiento social. En nuestro gobierno, las puertas para la participación están y estarán abiertas [...] Será la participación abierta y decidida de los ciudadanos la condición básica para andar el camino de la democracia [...] La democracia no se agota con la elección de una actividad o una persona, va más allá: para su plena vigencia, la democracia debe incluir elementos tales como el derecho a la información, a la propuesta, a la vigilancia de sus gobernantes, al diálogo, el debate de las ideas, la tolerancia, la crítica, la libertad de disentir, la apertura a la originalidad de cada quien. Por ello, la verdadera concepción de democracia obviamente rebasa los procesos electorales y se integra totalmente a la vida cotidiana.⁹¹

⁹⁰ Isabel Ortega Ridaura (coord.), *Nuevo León, Génesis y Evolución de la Administración Pública de Nuevo León*, Monterrey, N. L., Fondo Editorial Nuevo León, Gobierno del Estado de Nuevo León, Instituto Nacional de Administración Pública A.C. y Universidad Autónoma de Nuevo León, 2005, p. 407.

⁹¹ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 1997-2003*, Monterrey, N. L., 1998, pp.7-8.

Por lo que se refiere al segundo principio se compromete con la eficiencia de la que dice: “En las acciones de gobierno, para lograr la eficiencia se requiere, primero que todo, colocar al ciudadano como aquél a quien el servidor público se debe.”⁹²

Al abordar el valor relativo a la subsidiariedad señala:

En esencia el acto de gobernar debe estar encaminado a lograr que los ciudadanos sean libres, independientes, autosuficientes. En esencia, gobernar debería orientarse hacia la autonomía de la persona y de la sociedad. La subsidiaridad es un principio de gobierno que, por respeto a la dignidad de la persona, mantiene la firme disciplina de no hacer por los individuos o las comunidades lo que pueden hacer por sí mismos [...] Ser subsidiarios es acometer la tarea juntos, cada cual, con sus talentos, sus experiencias, sus limitaciones y sus defectos. La subsidiaridad le abre las puertas de par en par a la posibilidad de participar en forma más madura, y es el camino acertado para lograr y sostener una vida democrática. Todo ello porque se parte del reconocimiento profundo de la persona humana.⁹³

En el cuarto principio advierte que: “En su concepción jurídica, la justicia es también un principio rector. La actuación del gobierno deberá estar enmarcada bajo el imperio de la ley y no habrá cabida ni tolerancia para la impunidad. La aplicación de la ley es indeclinable.”⁹⁴

Estas coordenadas ideológicas del gobierno del PAN enfatizan las instituciones democráticas y la participación ciudadana y están plasmados a lo largo del Plan de Desarrollo y en los informes de gobierno de la administración de Canales Clariond. Aparecen así, en su articulado los conceptos de: gobierno para el cambio, equilibrio de poderes, democracia directa, ciudadanización de instituciones del estado y la importancia de la participación de las organizaciones no gubernamentales como forma de participación ciudadana en este caso social.⁹⁵ Estas asociaciones están dirigidas especialmente a la

⁹² Gobierno del Estado de Nuevo León, op. cit., pp. 8-9.

⁹³ *Ibíd.*, p. 9.

⁹⁴ *Ibíd.*, p. 10.

⁹⁵ “Se promovió la participación comunitaria a través de los consejos de desarrollo social municipal, como órganos de consulta y planeación para proponer subsidiariamente al ayuntamiento el destino y aplicación de los recursos para combatir la pobreza. De igual manera, se constituyeron desde marzo de 1997 los comités comunitarios, encargados de vigilar las obras emprendidas por los municipios.” Ortega, op. cit., p. 414.

asistencia social para los grupos más vulnerables, o a la defensa de los intereses de determinados grupos de la población.⁹⁶

En el mismo sentido, el Plan Estatal de Desarrollo reconocía la necesidad de institucionalizar mecanismos que facilitaran la participación ciudadana, más allá de la democracia representativa para que los individuos incidieran tanto en la toma de decisiones políticas del gobierno como en la ejecución de los programas de la administración pública, buscando con ello, darle mayor legitimidad ⁹⁷ al gobierno. Había un compromiso con el fortalecimiento de la democracia en sus diversas manifestaciones, sin menoscabar a la democracia representativa que prácticamente se había convertido en el único vehículo institucional de participación política. Este ya era insuficiente dado la creciente pluralidad y complejidad de la sociedad mexicana.

Uno de los objetivos del nuevo gobierno al menos en el discurso político era consolidar el paradigma de una participación ciudadana más amplia, crear condiciones para elevar la intervención de los individuos en los procesos políticos y no sólo sociales y construir una cultura en la que la gente y gobierno trabajen coordinadamente por el bien común. Al crear canales de comunicación adecuados entre la administración pública, las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos, se buscaba potenciar esfuerzos y mejorar los resultados colectivos de manera sinérgica. Por eso, el gobernador instituyó un mecanismo al que asistía personalmente junto con sus colaboradores para escuchar de primera mano las demandas de las personas y resolverlas ahí mismo o canalizarlas automáticamente a la dependencia respectiva para su estudio y solución. Así, se implementó el programa En Línea Directa que fue una fórmula de diálogo permanente en el que el Ejecutivo y su equipo de trabajo atendían en audiencia pública a la ciudadanía para atender sus necesidades y resolver sus problemas.

⁹⁶ Gobierno del Estado de Nuevo León, op. cit., p. 14.

⁹⁷ En el mundo contemporáneo de hoy se habla de una crisis de representación política que suele vincularse a una débil legitimidad y a la desconfianza que la gente tiene en los comicios como única vía para garantizar la participación ciudadana. “La legitimidad es entendida aquí como una cualidad jurídica, estrictamente procedimental [...] La confianza es mucho más compleja. Constituye una especie de ‘institución invisible’ [...] Se han multiplicado en primer lugar las propuestas y las experiencias que buscan reforzar los condicionantes de la legitimidad procedimental [...] Se aumenta por ejemplo la frecuencia en que se recurre a las urnas, se desarrollan también mecanismos de democracia directa [...] Esta disociación de la legitimidad y de la confianza ha constituido un problema central en la historia de las democracias.” Pierre Rosanvallon, *La contra democracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007, pp. 23-24.

2.4. Los intentos fallidos de una Ley de Participación Ciudadana para el Estado

Con esta política aperturista de ampliar los canales de participación ciudadana el primer gobierno de la transición democrática pretendía ensanchar su grado de legitimidad política y contrastar su actuación con el antiguo régimen, cuya lógica autoritaria de acción era más hermética y vertical en su relación con la sociedad. De ahí que insistiese en favorecer la participación ciudadana comunitaria y social como se ha consignado en el apartado anterior.

Igualmente, el Plan Estatal de Desarrollo de esta administración plasmaba la intención de institucionalizar jurídicamente las herramientas propias de la democracia directa como el plebiscito, el referéndum y otras formas de participación, a través de las cuales la opinión de los ciudadanos define contenido y rumbo de ciertas decisiones y acciones gubernamentales relevantes para el Estado.⁹⁸

Por ello, se presentaron iniciativas de ley que pretendieron ensanchar los canales de la participación ciudadana pero inexplicablemente a pesar de que el PAN contó con la mayoría de los diputados en el congreso local durante todo el sexenio del gobernador Canales Clariond, ninguna prosperó. Extraña contradicción democrática que quedaba manifiesta al observar la oferta política en esta materia del nuevo gobierno y la no aprobación de la ley respectiva en un congreso local dominada por el panismo.

Nos dice Cantú que en el segundo año de su mandato el gobernador presentó una iniciativa de ley para sumar a la legislación las figuras del plebiscito y el referéndum. La legislatura local la votó a favor por unanimidad el 13 de octubre del 2000 pero estos instrumentos nunca entraron en vigor porque el Ejecutivo decidió no publicarlas en el Periódico Oficial del Estado alegando errores legislativos, técnicos de forma.⁹⁹

Pero antes de ello indica Cantú que aprovechando la coyuntura de un nuevo gobierno con un discurso más democrático, el Partido del Trabajo (PT) planteó la incorporación en la legislación estatal de un mecanismo de democracia directa como la

⁹⁸ Gobierno del Estado de Nuevo León, op. cit., p.19.

⁹⁹ Jesús Cantú Escalante, "Más perjuicios que beneficios con la alternancia en Nuevo León", en Juan Poom Medina y Eduardo Manuel Trujillo Trujillo (coords.), *20 años de Alternancia Electoral en el Noroeste de México*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2017, p. 122.

revocación de mandato, un instrumento de control en manos ciudadanas que se aplicaría a quienes ostentaran un cargo de elección popular.¹⁰⁰ Sin embargo, la mayoría panista rechazó esta iniciativa del PT lo que ponía en entredicho el discurso de una mayor apertura democrática de este gobierno.

Esto resultaba un aberrante contrasentido, a pesar de que el propio gobernador en su plan de desarrollo pretendía incorporar mecanismos de democracia directa y presentó la iniciativa de ley para incorporar a estos dos componentes de la democracia directa en la legislación de Nuevo León, pero al final terminó vetándolos él mismo. Además, la bancada panista también se negó y ahora argüía que ambas figuras resultaban inconvenientes para la democracia representativa. Señala Medellín que: “En suma puede sopesarse tanto una responsabilidad del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo para institucionalizar una política democrática en el plano de la participación de la ciudadanía.”¹⁰¹ Es decir, en el gobierno de la transición democrática, en el fondo no existió convicción verdadera para ensanchar los espacios democráticos de la ciudadanía. De consolidar a la transición democracia construyendo otras instituciones para ello.

También, señala Medellín que se presentó otra iniciativa proveniente de la sociedad civil denominada Ley sobre Iniciativas Ciudadanas del Estado de Nuevo León. Esta pretendía mejorar las garantías de los ciudadanos para elaborar una iniciativa de ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 68 de la Constitución Política de Nuevo León. La formulación intentaba regular la participación ciudadana, vía la Iniciativa Ciudadana (que podía ser presentada por uno o varios ciudadanos) y de la Iniciativa Popular (propuesta por lo menos 20 mil ciudadanos, el 1% de la lista nominal de ese año). Sin embargo, tampoco prosperó el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales desechó por mayoría esta iniciativa.¹⁰²

Fue evidente que la decisión de no aprobar la Ley de Participación Ciudadana en este gobierno fue recalculada y la decisión política coordinada del ejecutivo y la mayoría panista en el legislativo de no avanzar en la institucionalización de estos instrumentos. Las resistencias, las inercias de un pasado autoritario no muy lejano se impusieron de nueva

¹⁰⁰ Cantú, op. cit., p.123.

¹⁰¹ Laura Nelly Medellín Mendoza, *Liberalización y gobernabilidad en Nuevo León*, Monterrey, N.L., Universidad Autónoma de Nuevo León y Tendencias, 2011, p. 213.

¹⁰² Medellín, op. cit., p. 205.

cuenta. Se evitó con ello, riesgos políticos para el gobierno en turno ante la posible implementación de instrumentos ciudadanos que escapaban al control del gobierno, evidenciando así, históricos resabios autoritarios.

Con los antecedentes anteriores la apertura democrática a la ciudadanía del primer gobierno del PAN se reducía a su esquema de participación ciudadana: Línea Directa y otros de corte comunitario. Pero su concepto de participación política ciudadana no contemplaba un compromiso real con los mecanismos de la democracia directa que podrían cuestionar de manera más severa y con efectos políticos de mayor calado al gobierno local o municipales como el plebiscito, el referéndum o la revocación de mandato para plasmarlos en una Ley de Participación Ciudadana.

A pesar de la legitimidad política de origen obtenida en las urnas por este gobierno, con su mayoría parlamentaria y siendo el primer gobierno de la alternancia que inauguraba la normalidad democrática, no contempló llegar más lejos en el proceso de consolidación democrática en Nuevo León.

Cantú hace una evaluación crítica de la administración panista y lamenta que el gobierno de la alternancia democrática no haya superado los resabios autoritarios del viejo régimen cuando afirma:

Hasta hoy la ciudadanía no ve los beneficios de la democracia electoral y la alternancia en el Ejecutivo; de hecho, las clases más desfavorecidas incluso han sufrido las consecuencias. Se ve muy difícil que este rumbo pueda alterarse, es evidente que en Nuevo León prevalecen tres de los cuatro enclaves identificados por Garretón ¹⁰³ los institucionales, los actorales y los culturales. Y la gran pregunta

¹⁰³ Manuel Antonio Garretón Merino es un teórico chileno de la transición democrática que en su país advertía sobre los resabios autoritarios del pasado y los riesgos que esto implicaba en el régimen democrático chileno post Pinochet. Al legado autoritario le denomina enclaves que son entendidos como estructuras con un alto nivel de institucionalización que resisten el cambio, y su eliminación entrañaría un camino largo y difícil. Por lo que los llamó regímenes democráticos incompletos debido a la existencia de estos enclaves. Así: “Identifica en su país tres tipos de enclaves: 1) el marco institucional de la Constitución de 1980, que otorga prerrogativas fuertes a las Fuerzas Armadas, pero endebles al parlamento y los gobiernos locales; 2) los actores con baja predisposición al juego democrático como las Fuerzas Armadas, la derecha partidaria y los grupos empresariales; 3) y la difícil resolución de la demanda ética relativa a las violaciones a los derechos humanos” [...] “Finalmente, el autor añade un nuevo tipo de enclave que denomina “socio-cultural.” Este alude a las prácticas materiales y discursivas introyectadas por la élite política y la ciudadanía, especialmente en regímenes tradicionales o autoritarios de larga duración, como por ejemplo: hábitos y percepciones que desvalorizan o

es si el respeto a la expresión de la voluntad ciudadana en las urnas en realidad permite pensar que se inició un proceso de democratización o es todavía parte de un proceso de liberalización, en la que el grupo hegemónico encuentra nuevas formas para preservarse.¹⁰⁴

Es decir, habla de un proceso político de menor envergadura democrática que uno que fuese más allá, un proyecto de verdadera consolidación democrática que ancle las nuevas relaciones políticas en otros lazos institucionales y que exige la transformación profunda de las viejas y verticales estructuras autoritarias.

Existe una clara contradicción gubernamental entre el discurso oficial y los hechos subsecuentes, esto se hace más evidente cuando en el Segundo Informe de la Administración señala lo siguiente:

La democracia no se agota con la participación ciudadana en las urnas, sino que tiene su expresión más amplia en la participación constante y activa del hombre en la vida pública. Corresponde al Estado, en este nuevo contexto, plantear los mecanismos a través de los cuales la sociedad civil pueda expresarse mejor, exponer sus demandas, sus necesidades y sus propuestas. El factor común presente en todas las actividades gubernamentales es la alta participación social. Ésta es la que está avalando las acciones en cada una de las áreas de la presente administración.¹⁰⁵

Esta afirmación hace énfasis en la participación social que es una variante de la participación ciudadana, pero no en la propiamente política-democrática que incide directamente en las decisiones y acciones de gobierno, así como en la evaluación de las autoridades electas. A la mitad de sexenio al hacer una estimación de los logros alcanzados

hacen uso fraudulento de algunas de sus instituciones nodales de la democracia como las elecciones; estilos políticos de las élites que conspiran, obstaculizan o son desleales con los mecanismos de intermediación entre el Estado y la sociedad; mecanismos distorsivos para la conformación de sujetos sociales y políticos, al generar desafección y atomización ciudadana; la resolución de las demandas, conflictos o distribución de los bienes públicos a través de mecanismos paralelos o ajenos a la vía democrática. Lo que queda en claro, a diferencia de los demás enclaves, es que los de tipo sociocultural llevan un proceso de disolución más lento o paulatino que los demás.” Juan Bautista Lucca, “Manuel A. Garretón y la innovación conceptual de los enclaves de la democracia”, en *Cinta de Moebio Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, núm. 72 (2021), pp. 197-200. Consultado en: <<https://cintademoebio.uchile.cl/index.php/CDM/article/view/65796/69033>>.

¹⁰⁴ Cantú, op. cit., pp. 132-133.

¹⁰⁵ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Segundo Informe de Gobierno*, 1999, p. 8.

en su administración en esta materia, el gobernador aseveraba en su Tercer Informe de Gobierno:

Las metas alcanzadas son reflejo de un Gobierno que abre la puerta a la participación ciudadana, y de las mujeres y los hombres de Nuevo León [...] Desde el inicio de la presente gestión, la meta ha sido desarrollar un verdadero cambio en la forma de gobernar. Un cambio que tenga como centro a los ciudadanos, orientado no sólo hacer bien lo que antes se hizo mal sino a llevar a cabo acciones que no se realizaban y que la ciudadanía constantemente ha demandado. Parecería más fácil un cambio impuesto desde arriba, pero éste sería efímero. Vale la pena superar los retos que implica todo proceso participativo, pues así se construyen los cimientos para acciones trascendentes.¹⁰⁶

Estas declaraciones, sin embargo, soslayaban un déficit democrático que nunca se resolvió a lo largo del sexenio: concretar una Ley de Participación Ciudadana cuando la coyuntura histórica la favorecía, porque el gobierno de la alternancia tenía una legitimidad de origen conseguida en las urnas y su partido mantuvo la mayoría absoluta durante dos legislaturas para hacerla realidad.

¹⁰⁶ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Tercer Informe de Gobierno*, 2000, pp. 9-10.

2.5 La modernización de la Procuraduría General de Justicia del Estado en el marco de la administración pública centralizada

La teoría constitucional tradicional del Estado Democrático y de Derecho surgida en el siglo XVIII reconoce la división del poder público en ejecutivo, legislativo y judicial como la forma más efectiva de evitar la concentración excesiva del poder público y garantizar con ello los derechos de los ciudadanos y evitar cualquier forma autoritaria de ejercer el gobierno. El teórico francés de la época de la ilustración quien esgrimió el principio de la división de poderes fue Montesquieu quien advirtió:

Cuando el poder legislativo y ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten tiránicamente [...] Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.¹⁰⁷

La funcionalidad de este apotegma democrático no se materializa cuando lo que aparece es una división sólo formal y no real del poder estatal. Porque lo que está atrás de esta formalidad es el autoritarismo que concentra el poder en una sola autoridad con apariencia democrática, pero sin una auténtica división de poderes. Es decir, esconde una dinámica del ejercicio del poder contraria al ideal constitucional, que encarna la democracia y la libertad. La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 lo advertía en su artículo 16: "Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución."¹⁰⁸

Para Carbonell en países que como el nuestro la concentración excesiva del poder público ha sido más una constante que una excepción, lo ha llevado a proponer la creación de organismos constitucionalmente autónomos que replantean esta categoría y complementen la división de poderes original. Porque son esenciales para fortalecer la

¹⁰⁷ Charles de Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes, Libro Undécimo: De las leyes que forman la libertad política en su relación con la Constitución*, Sexta Edición, México, D.F., Porrúa, 1985, p. 104.

¹⁰⁸ Asamblea Nacional de Francia, *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789*. Consultado en: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf.

incipiente democracia nacional, además de ello, se requiere de sanas relaciones entre todos los órdenes de gobierno, de un mejor sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, de una rendición de cuentas efectiva, entre otras reformas institucionales.¹⁰⁹

Carbonell explica que:

La existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones. La legislativa, la ejecutiva y la judicial. En la actualidad se entiende que dentro de un Estado puede haber funciones distintas a las anteriores o tareas que deban ser llevadas a cabo por órganos diferentes a los tradicionales. La realidad contemporánea, que en los últimos tiempos se ha vuelto muy compleja y problemática, ha hecho surgir la necesidad de ir perfeccionando las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de funciones entre ellos. En este contexto es en el que empiezan a crearse los órganos constitucionalmente autónomos.¹¹⁰

Ante los compromisos internacionales que México adquirió en su apertura hacia el exterior en el marco de la globalización económica, desde los años noventa, en México se crearon diversos organismos autónomos de rango constitucional, que garantizaran un efectivo ejercicio de importantes funciones de gobierno y respondieran a la dinámica mundial. Pero su existencia, abrió también una original ruta al proceso de consolidación de las instituciones y la gobernabilidad democrática del país.

El Plan Estatal de Desarrollo reconocía que el equilibrio de poderes ha sido un déficit institucional en la historia del país y de Nuevo León. En virtud de que la subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo distorsiona el funcionamiento democrático de nuestro régimen político.¹¹¹

¹⁰⁹ Miguel Carbonell Sánchez, *Elementos de derecho constitucional*, Cuarta Edición, México, D.F., Fontamara, 2013, pp. 32-33.

¹¹⁰ Carbonell, op. cit., p. 103.

¹¹¹ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal...*, op. cit., p.16.

Por ello, el Plan Estatal planteaba una legislación que permitiese al poder judicial una mayor autonomía técnica y financiera para fortalecer la función jurisdiccional y una verdadera impartición de justicia. Así, en 1999 se aprobó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León.¹¹²

Además, en lo que respecta al órgano encargado de la procuración de justicia, institución que históricamente ha dependido orgánicamente del Poder Ejecutivo, el análisis que recoge el Plan Estatal de Desarrollo concluía que el aumento de los índices delictivos en todo el país y en Nuevo León, ha afectado los procesos de procuración de justicia en la entidad, pues los recursos y esfuerzos destinados a este sector han resultado notoriamente limitados.

Según este documento estratégico el avance cuantitativo y cualitativo del crimen en el Estado denotaba un serio desbalance al compararlo con la evolución en el desarrollo estructural y administrativo de la Procuraduría de Justicia. Lo que ha provocado una desventaja en su trabajo de investigación de los hechos delictivos, déficits en la substanciación y agilidad del manejo apropiado de las carpetas de investigación a resolver y con ello el aplazamiento indefinido en el acceso a la justicia. Estos fenómenos, concluye el diagnóstico que se tiene sobre esta institución son producto de insuficientes recursos financieros, la falta de expertos, recursos humanos limitados, la escasez de equipo técnico y de laboratorios, así como la falta de capacitación especializada en técnicas avanzadas de investigación.¹¹³

Señala el Plan de Desarrollo que en 1993 el total de agentes del Ministerio Público dedicados a atender la integración de las averiguaciones era de 41 y en 1997 fue de 51, lo que representó un incremento del 24%, en tanto que el número de averiguaciones creció en ese mismo período un 66%.¹¹⁴

En este análisis puede observarse la visión hacia dentro del organismo, es decir, una valoración de los problemas de organización, procedimientos, capacitación de personal, especialización del trabajo, exigüidad de recursos monetarios, infraestructura

¹¹² *Ibíd.*, p. 22.

¹¹³ *Ibíd.*, p. 43.

¹¹⁴ *Ídem.*

insuficiente, entre otros. Por ello, esta institución debió haber sido modernizada de manera natural mucho antes de llegar a circunstancias límite, pero ahora ante el embate del crimen y la mayor sofisticación que éste emplea en la comisión de delitos, se evidenciaron fallas estructurales, lo que evitó tener la misma velocidad y precisión que exige el combate a la delincuencia.

De ahí, las estrategias que el Plan de Desarrollo propuso implementar a lo largo del sexenio:

- Redefinir su estructura orgánica, administrativa, legal para lograr óptimos resultados y básicamente de su corporación policial.
- Reformar la constitución local para que en el nombramiento de su titular participe el congreso local.
- Establecer nuevas agencias del ministerio público especializadas en la investigación del delito y redefinir procedimientos para agilizar y transparentar la procuración de justicia.
- Promover la adquisición de equipo y laboratorios tecnológicamente avanzados para mejorar sistemas y técnicas de investigación criminal.
- Fomentar la cultura de prevención delincriminal con programas en que actúen organismos públicos y privados y crear un consejo de participación de la sociedad civil.
- Promover la revisión de la ley penal para adecuarla a las nuevas formas de la delincuencia y el crimen organizado.¹¹⁵

Ciertamente una de las principales ofertas de campaña electoral del candidato panista fue sin duda la de modificar la forma de elegir al Procurador del Estado como una manera de fortalecer a la institución y dotarla de mayores niveles de legitimidad dado la particularmente delicada responsabilidad de procurar justicia de manera imparcial, efectiva y oportuna alejada de cualquier sesgo ideológico, político o partidista que pudiera comprometer su actuación.

Así, se limitó la facultad exclusiva que tenía el gobernador de nombrar al procurador del estado y se compartió con el legislativo esta decisión. De esta manera se

¹¹⁵ *Ibíd.*, pp. 46-47.

cambió el artículo 87 de la constitución local para que las diversas fuerzas políticas presentes en la cámara de diputados participaran en la designación del procurador.¹¹⁶ En 1998 se aprobó la reforma constitucional local que cambió las coordenadas institucionales en el nombramiento del procurador. Así, en lo respectivo, se modificó a este artículo lo siguiente:

El Ministerio Público, institución que tiene por objeto ejercer la representación y defensa de los intereses de la sociedad, velar por la exacta observancia de las leyes de interés general y perseguir los delitos del orden común, será desempeñado por un Procurador General de Justicia, por los Agentes de dicho Ministerio y demás servidores públicos que determine su Ley Orgánica. El cargo de Procurador sólo es renunciable por causa grave, que será sometida a la consideración del Gobernador del Estado, a quien corresponde su aceptación. Para ser Procurador General de Justicia se deberán reunir mismos requisitos que para ser Magistrado prevenga esta Constitución.

El Procurador General de Justicia será propuesto al H. Congreso del Estado por el Ejecutivo. La aprobación se hará, previa comparecencia de la persona propuesta, por el voto secreto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, dentro de los tres días siguientes a la fecha de la comparecencia. Si el H. Congreso no se encontrase reunido, la Diputación Permanente convocará de inmediato a un Período Extraordinario de Sesiones.

En caso de que, transcurrido el plazo de cinco días, el H. Congreso rechace a la persona propuesta para ocupar el cargo, se abstenga de resolver, o no se alcance la votación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, el Ejecutivo del Estado, en un plazo de diez días, propondrá a otra persona y la aprobación se efectuará en los términos del párrafo anterior.

Si presentada la segunda propuesta, el H. Congreso la rechaza, se abstiene de resolver, o no reúne la votación requerida dentro de los plazos señalados, en ese mismo acto, la aprobación se llevará a cabo mediante el voto secreto de cuando menos la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión; de no reunirse esta votación; el Ejecutivo, dentro de los diez días posteriores a la celebración de la sesión, realizará la designación del Procurador.¹¹⁷

¹¹⁶ Un avance democrático en esta materia se presentó en 1994 al inicio del gobierno del presidente Ernesto Zedillo cuando nombró a Antonio Lozano Gracia como procurador de la república. La relevancia de esta designación fue que éste era un connotado miembro del PAN. Esta decisión significó un primer giro histórico en ella, un titular que no era miembro del PRI, aunque fue de manera temporal, ya que duró dos años en el cargo. Fue substituido por Jorge Madrazo Cuéllar miembro del PRI, nombramiento que recayó de nueva cuenta en un priista como había sido tradicionalmente. Zedillo de León también promovió el cambio al artículo 102 constitucional, para que esta atribución de nombrar al procurador se compartiera con el Senado y éste ratificar o negar el nombramiento que de dicho funcionario realizara el presidente de la república.

¹¹⁷ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial*, TOMO CXXXV, núm. 137, 14 de septiembre del 1988, pp. 10-11.

El rediseño de este artículo representó un avance institucional en la forma de designar al procurador del Estado, pero no fue del todo integral, porque abría la posibilidad de que sí no se lograba consenso al interior del congreso, en última instancia el gobernador sería quien lo nombraría de manera directa.

Aunque se avanzó en la forma de nombrar al procurador que anteriormente era facultad exclusiva del gobernador del estado y a partir de este gobierno se compartiría con el legislativo local. No existió una intención más radical para alterar de manera estructural el funcionamiento de un órgano que históricamente ha tenido falencias institucionales al realizar actos con un sesgo abiertamente partidista o político, evitando que con ello su actuar tenga una lógica estrictamente de racionalidad legal, técnica y científica.

El gobierno de Canales Clariond no delineó intento alguno por emprender un proceso más radical para convertir en un organismo constitucionalmente autónomo a la Procuraduría General del Estado. Sin embargo, cabe reconocer que esta institución alcanzó logros organizacionales importantes, al mejorar la profesionalización en su servicio, modernizar procedimientos, capacitar personal y renovar sus instalaciones, equipo técnico y científico que añadió calidad a la institución.

Se promulgó la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia y su reglamento interno que dieron sentido y alcance a la institución. Señala el Tercer Informe de Gobierno que esto posibilitó, que sus esfuerzos se concentraran en 5 áreas estratégicas: la persecución puntual y especializada del delito, la prevención de éste, la profesionalización de sus servidores públicos, la sistematización de la información y el impulso a un novedoso esquema de mediación para solucionar conflictos.¹¹⁸

Según el Cuarto Informe de Gobierno, a cuatro años de iniciada esta administración ya había resultados tangibles de esta política, porque en la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia se estructuró un marco jurídico para mejorar su funcionamiento y órganos auxiliares claves: la Policía Ministerial y los Servicios Periciales.¹¹⁹

¹¹⁸ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Tercer Informe...*, op. cit., p. 56.

¹¹⁹ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Cuarto Informe de Gobierno*, 2001, p. 55.

Resalta también el cambio orgánico en el rubro de ejecución de órdenes de aprehensión ya que el Departamento de Aprehensiones que antes dependía de la Policía Judicial se incorporó a la Dirección de Control de Procesos. En este nuevo esquema desapareció la figura del director de la Policía Judicial y los elementos de la policía pasaron a depender, jerárquicamente del director de Averiguaciones Previas. Además, en la reestructuración orgánica la estrategia central fue crear agencias del ministerio público especializadas, lo que permitió una mejor conducción de las averiguaciones, además, se capacitó al personal del nuevo diseño institucional con el fin de ampliar sus conocimientos y habilidades para tener investigaciones más oportunas y eficaces.

En el Sexto Informe de Gobierno menciona que se crearon 14 agencias del ministerio público: una en asentamientos irregulares; una en delitos sexuales contra menores de 13 años; dos en violencia familiar y atención a menores; una mixta para delitos contra la salud; tres en homicidios; dos en el robo de vehículos; una en derecho de familia; tres en asuntos viales y cuatro mesas conciliadoras en este tipo de asuntos, que se sumaron a 11 que ya existían. Se constituyó también una en delitos de carácter electoral.¹²⁰

Este esquema resultó un avance significativo en materia de procuración de justicia, al adecuar el trabajo de investigación con fundamento en la especialización profesional. Empero, estuvo ausente una visión estratégica que planteara la posibilidad de convertirla la institución en autónoma, que estuviera fuera del control político del ejecutivo y con ello poder contribuir a la siguiente etapa de la modernización política: la consolidación democrática del Estado con el reforzamiento del Estado de Derecho vía la procuración de justicia. Es decir, las denominadas reformas de segunda generación que debieron implementarse una vez que la transición democrática había concluido.¹²¹

¹²⁰ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Sexto Informe de Gobierno*, 2003, p. 61.

¹²¹ En la Reforma del Estado de los años ochenta, aparecen las propuestas de “primera generación.” Que giraban básicamente en torno a las variables económicas, financieras, monetarias, fiscales, comerciales. En cambio, en los años noventa las reformas de “segunda generación” tienen una visión del desarrollo que va mucho más allá del mero crecimiento económico y supedita estos avances al perfeccionamiento del Estado de Derecho; la reforma de los poderes públicos; la reestructuración del gobierno y la administración pública; el rescate de la capacidad reguladora del Estado; la promoción de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad. Reformas necesarias para consolidar los sistemas políticos democráticos y propiciar en América Latina las condiciones que permitan diseñar instituciones que estimulen no sólo el crecimiento económico sino la restitución de la gobernabilidad. Morelba Brito, “Las reformas de “segunda generación” en América Latina: la reivindicación de la política”, en *Revista de Ciencias de Gobierno*, vol. 7, núm. 13 (2003), pp. 17-20. Consultado en: <<https://www.redalyc.org/pdf/255/25501302.pdf>>.

Conclusiones

Altas fueron las expectativas que generó el primer y único gobierno panista de la alternancia al conquistar por primera vez no sólo la titularidad del Poder Ejecutivo sino también la mayoría absoluta en el congreso local por dos legislaturas consecutivas. Este hecho histórico le aportaba un capital político para acometer otros cambios políticos de mayor calado que le permitieran reforzar la gobernabilidad democrática en Nuevo León.

En esta coyuntura política el PAN tuvo la oportunidad de profundizar el cambio político democrático, pero al igual que el sexenio del presidente Vicente Fox se le dejó escapar y posponerlo para otra ocasión. Este error estratégico tuvo un alto costo para el PAN que desde entonces no ha logrado obtener una victoria electoral tan contundente como en ese período en el estado.

Se pensaba que al haber arribado al poder público *per se* con ello había concluido la tarea política de haber derrotado al imbatible PRI y con ello era razón suficiente para garantizar una sólida gobernabilidad democrática. Sin la necesidad de incorporar otros cambios institucionales que llevaran más lejos a la democracia que sólo reducirla a unas elecciones periódicas e imparciales. Desde luego, el primer gobierno de la alternancia logró algunos avances en materia de obra pública, seguridad y mantuvo la estabilidad política y social. Respetó la voluntad de los ciudadanos manifestada en las urnas y no se involucró en los procesos electorales, mantuvo una comunicación fluida e institucional con los demás partidos políticos.

Pero quedó lejos de introducir cambios estructurales para ahondar la vida político-democrática y aumentar el bienestar general de la sociedad, lo que desencantó a un electorado que como se verá en el siguiente sexenio le otorgó de nueva cuenta al PRI la responsabilidad de conducir los destinos de Nuevo León.

La naturaleza profunda del viejo régimen político resiste el paso del tiempo y los remanentes del autoritarismo se expresan en varios ámbitos como en el sexenio anterior el de 1991-1997 en el que se quebrantó la institucionalidad en el poder ejecutivo del estado, cuando renunció a la gubernatura Sócrates Cuauhtémoc Rizzo García en 1996.

Se vio obligado a dimitir por decisión política del expresidente Ernesto Zedillo y sus conflictos con el expresidente Carlos Salinas de Gortari. Este último fue quien designó a Rizzo García candidato a gobernador de Nuevo León y al ser este el hombre fuerte de Salinas de Gortari en estas tierras se convirtió en un rival del expresidente Zedillo Ponce de León obstaculizando su proyecto político.

Esta renuncia fue un hecho que no sucedía desde 1971 cuando también renunció al cargo de gobernador Ángel Eduardo Elizondo Lozano por conflictos políticos con el expresidente Luis Echeverría Álvarez. Extrañas coincidencias de la vida política de Elizondo Lozano, era el padre de quien fue el Secretario de Finanzas y Tesorería General del Estado Fernando Elizondo Barragán en el Gobierno de Fernando Canales Clariond.

Ambas renunciaciones por problemas con la presidencia de la república que de manera autoritaria tenía el poder de destituirlos.

Se destaca lo anterior porque en este gobierno tampoco el titular del ejecutivo terminó su período constitucional, pero por otras razones, Fernando Canales renunció para convertirse en Secretario de Economía del expresidente Vicente Fox Quezada. Dejando como gobernador sustituto a Fernando Elizondo Barragán.

Así, el gobernador de la primera experiencia de la alternancia democrática en Nuevo León no pudo concluir de mejor manera el período constitucional de gobierno para el que fue electo. La carga simbólica de esta decisión es evidente, tareas democráticas quedaron pendientes.

Capítulo 3. La segunda alternancia político-partidista en Nuevo León. El regreso del PRI 2003-2009

3.1. El contexto nacional e internacional del proceso electoral en el Estado

Los comicios de 2003 se dieron en unas condiciones políticas de carácter nacional e internacional muy distintas a las acontecidas en las elecciones de 1997.

A la inercia local en Nuevo León donde el PAN venía avanzando electoralmente desde 1994 se sumaron el conflicto entre presidentes de la república y las desavenencias internas del PRI local generaron condiciones para la alternancia política en 1997. Señala Cansino que con el triunfo panista concluyó así lo que teóricamente se conoce como el fin de la transición democrática en el Estado, al celebrarse elecciones libres e imparciales con la participación de una fuerza política con posibilidades reales de arrebatar el triunfo al PRI: el PAN.¹²²

Tres años antes el PRI perdía por vez primera en 1997, la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, frente a la formación de un bloque de partidos de oposición que juntos en la Cámara Baja le arrebató su dominio legislativo. Sin embargo, este fenómeno no se replicó en el Senado donde el PRI mantuvo una mayoría relativa hasta las elecciones de 2018 en las que el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) se alzó con la mayoría absoluta junto a sus aliados.

El tránsito de la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados del PRI a la coalición opositora no estuvo exento de dificultades porque el PRI y el gobierno intentaron dividir a la oposición y boicotear la nueva mayoría, en aras de mantener una mayoría artificial que no obtuvieron en las urnas. Esta alternancia legislativa representó un paso más en la transición política nacional en México, y el eslabón previo a las elecciones de la alternancia en el año 2000. Emmerich aseguró que: “con la realización de elecciones competitivas y la alternancia en el gobierno federal, hubo una tendencia a aceptar como un hecho consumado que México ya había transitado a una democracia electoral.”¹²³

¹²² César Ricardo Cansino Ortiz, *La transición mexicana, 1977-2000*, México, D.F., Centro de Estudios en Política Comparada, 2000, pp. 277-278.

¹²³ Emmerich, op. cit., p. 9.

Los procesos electorales periódicos desde entonces demostraron que la normalización de la democracia política ya no era una mera cuestión circunstancial en México, había una nueva realidad, se habían institucionalizado comicios competitivos a lo largo del territorio nacional.

La existencia de una correlación de fuerzas distinta obligaba a una inédita relación entre los poderes públicos que reflejara a este nuevo estadio político del país. Pero, ciertamente y hay que admitirlo aún con serias limitaciones institucionales, gubernamentales y políticas que profundizaran a la democracia.

Es decir, se requería de un desarrollo progresivo, de un avance con la introducción de cambios legales que adecuaran la nueva realidad política nacional, regional y local de México. Entendiendo que la democracia es un proceso de aprendizaje permanente que implica abatir paulatinamente históricos déficits institucionales, neutralizar los resabios autoritarios y estar alerta ante las amenazas internas y externas que afectaran la reciente normalidad democrática alcanzada por el país después de tantos intentos fracasados de democratización.

En el ámbito internacional todavía repercutían los efectos del ataque terrorista en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, en contra de las Torres Gemelas de Nueva York y la sede del comando del ejército estadounidense, el Pentágono. Esto provocó que el presidente norteamericano George Bush declarara la guerra contra el terrorismo, por lo que invadió Afganistán en octubre de ese año por considerar que era el país donde la organización Al Qaeda tenía su bastión y a la que se consideraba responsable de los hechos. También se buscaba derrocar al régimen talibán que los había acogido. Además, el 20 de marzo de 2003 Estados Unidos invadió igualmente a Irak supuestamente por apoyar el terrorismo y contar con armas de destrucción masiva, lo cual a fin de cuentas resultó falso.

Sin embargo, este último conflicto afectó considerablemente durante años las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y México por la negativa del expresidente Vicente Fox de apoyar esta guerra. Se endurecieron las inspecciones en la frontera dificultando el tránsito de las personas de aquí para allá y en términos generales la relación bilateral. Por razones de seguridad que impusieron los Estados Unidos.

3.2. Elecciones competitivas y cambio de gobierno

Después de que el PRI perdió el control de la jefatura de gobierno en el Estado y la mayoría absoluta del congreso local en la sexagésima octava (1997-2000) y novena legislatura (2000-2003). El Revolucionario Institucional reaccionó de inmediato y en las elecciones de 2003 para la renovación de estos poderes recuperó el gobierno del estado y no de cualquier forma, sino de una manera categórica que no se esperaba. Dada la victoria del PAN en 1997 se pensaba que este partido repetiría un triunfo reafirmando con ello su ascenso político en Nuevo León.

No obstante, el breve intervalo del proyecto gubernamental panista fue incapaz de consolidar un gobierno que trascendiera un período sexenal, no ha vuelto a ganar desde entonces en Nuevo León, Estado en el que ha tenido una larga tradición política, arraigo y base electoral. En otros estados el PAN si ha sido capaz de retener el poder público, de repetir en el gobierno una vez en que ha podido vencer en unos comicios al PRI, como en Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla o Querétaro.

La recuperación observada por el PRI se dio en un contexto nacional adverso para él porque ya no disponía del apoyo tradicional de la Presidencia de la República que apenas tres años antes había conquistado el PAN. Sin embargo, el contexto regional lo favorecía, gobernaba en dos de los estados vecinos con mayor frontera limítrofe con Nuevo León: Coahuila y Tamaulipas que tienen fuertes vasos comunicantes en lo político y económico con nuestro Estado. Además, en ninguna de estas entidades federativas colindantes en ese entonces el PRI había podido ser derrotado en las elecciones.

En los municipios el PRI seguía gobernando en la mayoría, en 35 de ellos, además, era la segunda fuerza política en el poder legislativo, y aunque no tenía la palanca del poder presidencial de su lado, ahora la coyuntura política en el estado lo beneficiaba. Debido a que las expectativas de mejores resultados gubernamentales y de un cambio político más profundo depositadas en el gobierno del PAN quedaron muy lejos de lo prometido, a pesar de que este partido tenía de su lado el apoyo del gobierno de la república y la mayoría legislativa local durante seis años. La acumulación de los errores panistas en la conducción gubernamental de Nuevo León y su tibieza para acometer cambios cualitativos que modificaran estructuralmente el régimen político en el estado ayuda a

explicar un retorno tan rápido del PRI al mando del poder ejecutivo y la obtención de la mayoría en el congreso local.

En lo nacional se iba desfigurando el gobierno de Vicente Fox que desde el 2000 su partido no le pudo dar la mayoría absoluta en la cámara baja para aprobar sus propuestas de ley en solitario. Esto se hizo más evidente en 2003 cuando en las elecciones intermedias el PAN no volvió a ganar, quedando aún más lejos de la mayoría absoluta en la cámara de diputados. Se advertía entonces que los alcances de su gobierno también iban a ser más restringidos y en Nuevo León el gobierno panista encontró muy pronto sus límites.

Así, el proceso electoral en el estado resultó relativamente fácil para el PRI, porque capitalizó muy bien en la campaña que el PAN fracasó en su primera experiencia de gobierno estatal. Al respecto explican Medellín y Murillo:

La eficaz campaña electoral del PRI fincada en exponer la inexperiencia para gobernar del PAN, sus limitados resultados gubernamentales, la insensibilidad social que mostró el primer gobierno de la alternancia, la lejanía panista de la gente, la no traducción de la alternancia en cambios cualitativos más profundos a nivel político, económico y social, la falta de obras de mayor infraestructura indispensables para la ciudadanía como continuar con la construcción y mejorar la calidad de los sistemas de transporte colectivo, más eficaces como el METRO y de transporte urbano.¹²⁴

Además de las observaciones anteriores otros factores explican también el regreso del PRI al poder como fue el perfil de su candidato a la gubernatura y a la resiliencia que la franquicia política representada por el PRI ha demostrado históricamente en muchas regiones del país.

La manera en que el PRI recuperó el poder en Nuevo León fue porque gracias a su trayectoria histórica supo remontar su propia crisis política después de perder en 1997, logró transformarse en un partido competitivo, pero ahora desde la oposición.

¹²⁴ Medellín y Murillo, op. cit., pp. 143-144.

Otra de las razones que explican su triunfo electoral nos dicen Tijerina, Salazar, Rocha fue la decisión de abrir el proceso de elección de su candidato a gobernador a toda la ciudadanía, gracias en parte a la coyuntura de no contar con el gran elector del PRI -la tradicional decisión unipersonal del presidente en turno-, dicho método de designación de candidatos eufemísticamente conocida como el *dedazo*. Esta especie de elección primaria del PRI muy al estilo norteamericano le permitió a su candidato forjar un estilo de liderazgo independiente, sin ataduras políticas a la capital del país y una mayor legitimidad hacia dentro del partido con respecto a otras fracciones que lo integran y hacia afuera con la ciudadanía en general.¹²⁵

El PRI obtuvo una votación de un poco más del doble que su principal adversario 824,567 sufragios por 491,973 del PAN lo que resulta muy revelador. No fue una victoria por estrecho margen, fue una victoria contundente con José Natividad González Parás a la cabeza en asociación con otros partidos, en el PAN nadie llegó a percatarse a tiempo de las posibilidades reales de un triunfo priista, para corregir el rumbo del gobierno y evitar con ello un regreso del PRI tan rápido a los controles del poder ejecutivo y del legislativo local. La votación por partido se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 2. Candidatos a gobernador por partido político y resultados electorales 2003

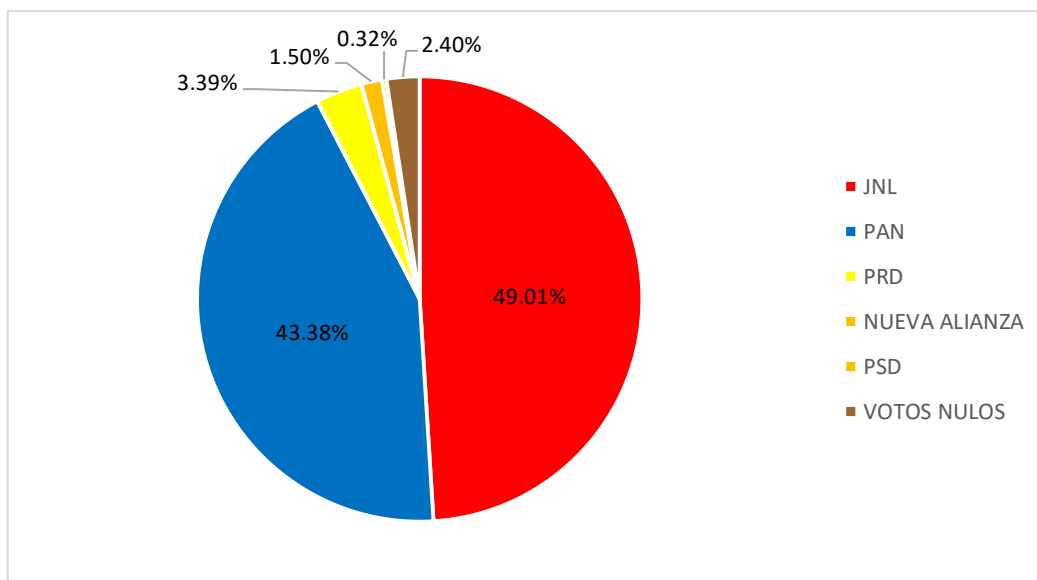
Partido	Votos	Candidato a Gobernador
Alianza Ciudadana (AC)*	824,567	José Natividad González Parás
Acción Nacional (PAN)	491,973	Mauricio Fernández Garza
Del Trabajo (PT)	72,620	Santiago González Soto
De la Revolución Democrática (PRD)	14,934	Roberto Benavides González
México Posible (PMP)	3,710	Rolando Guzmán Flores
De la Sociedad Nacionalista (PSN)	2,592	Juana María Bonilla Rodríguez
Alianza Social (PAS)	1,959	Benjamín Castro Guzmán
Votos Nulos	42,989	---
Votos Totales	1,455,344	---

* Coalición formada por el PRI, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y dos partidos locales Partido Fuerza Ciudadana (PFC) y Partido Liberal Mexicano (PLM).

Fuente: Elaboración propia con datos de CEENL, *Informe Proceso Electoral Nuevo León 2003. Memorias y Estadísticas*, Monterrey, N.L., CEENL, 2003, p. 97.

¹²⁵ Mentor Tijerina Martínez, Gabriela Salazar González y Armando Rocha, “La Alternancia de la Alternancia. Estrategias del PRI opositor: Chihuahua (1998), Nuevo León (2003) y Yucatán, (2007)”, en *Publicum Estrategias*, Monterrey, N. L., 2007, p. 6. Consultado en: <http://issuu.com/estrategiapublicum/docs/alternancia_de_la_alternancia_2007>.

Gráfica 4. Porcentaje de votación por partido político para la elección de gobernador 2003



Fuente: Elaboración propia con datos de CEENL, *Informe Proceso Electoral Nuevo León 2003. Memorias y Estadísticas*, Monterrey, N.L., CEENL, 2003, p. 97.

La conjunción de errores y titubeos del gobierno panista, las altas expectativas de un cambio estructural encabezado por el primer partido de oposición que dirigió los destinos del Estado no se materializó, ni siquiera el hecho que el PAN contara con el apoyo presidencial hicieron sinergia suficiente frente a un adversario conocedor y experimentado que capitalizó puntualmente las debilidades de su oponente y supo sacar provecho a las tradicionales fortalezas territoriales de un viejo partido que aún mostraba capacidades de movilización.

Por lo que respecta al poder legislativo el PRI conquistó la mayoría absoluta del congreso local quedando Acción Nacional en un lejano segundo lugar. La gráfica cinco describe como quedó la composición de los diputados locales.

Mientras que en el ámbito municipal la coalición priista recuperó dos posiciones estratégicas: la capital del estado que había perdido por primera vez desde 1994. Al igual que al segundo municipio más poblado de Nuevo León, Guadalupe, perdido también por primera vez en la misma fecha. De esta manera, el PRI reafirmó su dominio territorial en el Área Metropolitana de Monterrey.

Además, recuperó Santa Catarina que estaba en manos del PAN y junto a sus tradicionales bastiones políticos de Apodaca y General Escobedo, le dejó sólo los municipios de San Pedro Garza García y San Nicolás a Acción Nacional.

De los 51 municipios en que se divide geográficamente el estado el PRI obtuvo 40, es decir, el 78.43% una abrumadora mayoría, el PAN conquistó nueve, lo que representa el 17.64% y marginalmente el PRD y el PT consiguieron uno cada uno.

Estos resultados se refieren a las elecciones de 2003, sin embargo, en la segunda parte del gobierno priista, en los comicios de medio término en 2006, las cosas habrían de cambiar sobre todo en la esfera del congreso local, precisamente en donde se aprueban las leyes y los cambios constitucionales.

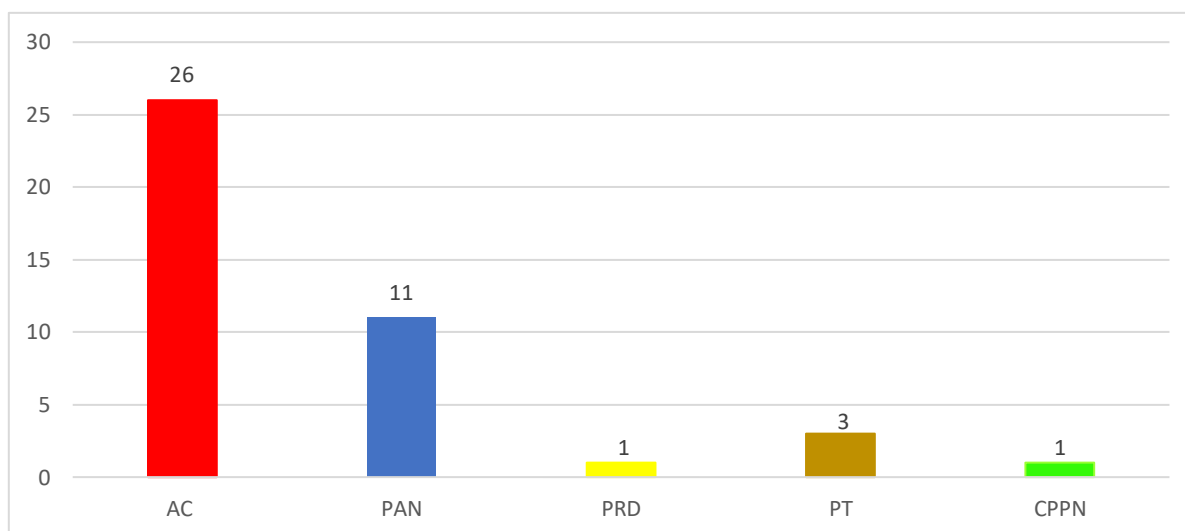
El PRI conservó la mayoría del congreso local en la primera legislatura del gobierno de González Parás, pero la perdió en la segunda, aumentando así el costo político al gobernador para la aprobación de sus propuestas de ley.

El PAN tuvo una recuperación en su votación que le alcanzó para conquistar la mayoría absoluta de los diputados por sí solo, el PRI en alianza electoral con el PVEM consiguió 15 legisladores de los 26 que había alcanzado en los comicios de 2003 como se observa en la gráfica seis. Una pérdida significativa de 11 diputados, que tendría consecuencias para el gobierno priista a la hora de transitar sus iniciativas de ley.

Señala Padilla que González Parás en total ejerció 15 veces el veto entre leyes y reformas, ante la beligerante mayoría panista que intentaba modificar sus iniciativas legislativas. Convirtiendo al veto en una estrategia muy común utilizada por el ejecutivo ante la nueva mayoría opositora, institucionalizando así la regularidad democrática de esta figura constitucional, que no era necesario utilizar cuando el PRI tenía la mayoría absoluta en el congreso local.¹²⁶

¹²⁶ Jesús Padilla Villarreal, “Un Bronco, pero para los vetos”, en *Reporte Índigo*, 8 de junio del 2017. Consultado en: <<http://www.reporteindigo.com/reportes/gobierno-jaime-rodriguez-bronco-vetos-leyes-anticorrupcion/>>.

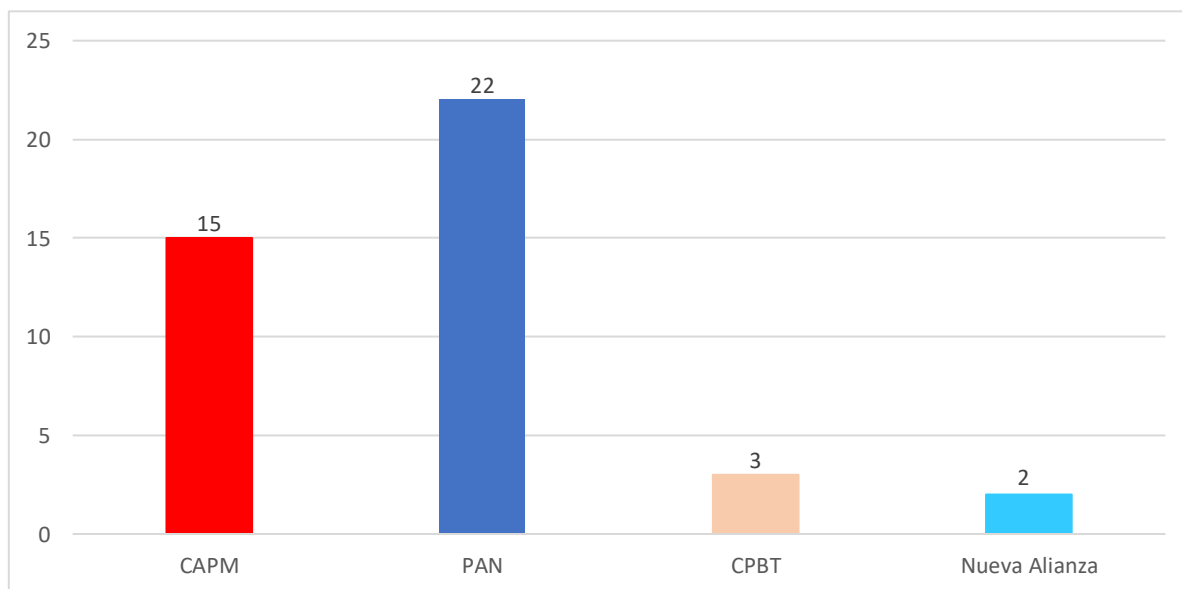
Gráfica 5. Composición del congreso local legislatura 2003 - 2006



Nota: La Coalición Alianza Ciudadana (AC) estuvo integrada por el PRI, PVEM y dos partidos locales PFC y PLM.

Fuente: Elaboración propia con datos de CEENL, *Informe Proceso Electoral Nuevo León 2003. Memorias y Estadísticas*, Monterrey, N.L., CEENL, 2003, p.100.

Gráfica 6. Composición del congreso local legislatura 2006 - 2009



Nota: La Coalición Alianza por México (CAPM) estaba compuesta por el PRI y PVEM. La Coalición por el Bien de Todos (CPBT) se integró por el PRD y PT.

Fuente: Elaboración propia con datos de CEENL, *Memorias y Estadísticas 2006. Informe del Proceso Electoral Nuevo León*, Monterrey, N.L., CEENL, 2007, p.189.

3.3 La administración de José Natividad González Parás

Consciente de las limitaciones y fallas de la administración panista y conocedor de las estructuras y funcionamiento del gobierno estableció una política de contraste que consistió en hacer notar las profundas diferencias que existían entre su gobierno con el de su antecesor empezando por evidenciar el corte empresarial de la administración saliente y subrayando en cambio, el carácter fundamentalmente político y de servicio público del Estado en su propuesta de gobierno.

Comenzó su mandato modificando el instrumento jurídico que regula la organización y funcionamiento del sector público al promulgar una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado en octubre de 2003 que substituyó la de 1985. En la cual creó una serie de instituciones e incorporó formalmente la participación ciudadana en la planeación y evaluación de las actividades públicas.¹²⁷ Su modelo organizacional reubicó ciertas funciones de los órganos de la administración central hacia entidades paraestatales bajo el novedoso esquema de organismos públicos descentralizados con participación ciudadana, herramienta esta última que se convirtió en uno de los estandartes de este gobierno.

En este sentido su Plan Estatal de Desarrollo destaca:

Un Estado eficaz es aquel que cumple, de la mejor manera, los fines que la sociedad le ha encomendado. Para ello debe [...] proponer e incorporar fórmulas imaginativas de organización gubernamental que impulsen la participación ciudadana en los asuntos públicos; combatir la centralización e impulsar la descentralización y el federalismo auténtico; combatir la corrupción y propiciar transparencia y controles ciudadanos sobre el poder público.¹²⁸

Se pretendía substanciar al gobierno con mayor participación ciudadana, uno de los requisitos fundamentales para consolidar verdaderos modelos democráticos de

¹²⁷ En un estudio realizado sobre el estado que guardaba la situación de la democracia en México en 2009 se evaluaron 14 variables para medirla, precisamente en el año en que concluía el gobierno de González Parás. Este análisis hace referencia a los déficits de la transición democrática mexicana y los desafíos históricos puntuales que encuentra su consolidación en el país, entre ellos destacan: la debilidad del Estado de Derecho, la baja participación ciudadana, la insuficiente rendición de cuentas, entre varios más. Emmerich, op. cit., p.123.

¹²⁸ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009*, 2004, p.17.

gobierno. En este sentido, Ortega afirma que: “la nueva organización permite a) una mayor participación y colaboración ciudadana en las tareas y funciones públicas [...] e) una mayor transparencia en el desarrollo de las funciones permitiéndose, una mejor evaluación y seguimiento por parte de la ciudadanía, en los programas de gobierno.”¹²⁹

Su proyecto de gobierno era mucho más ambicioso que el del gobierno anterior reestructuró el gobierno, promulgó la nueva ley orgánica de la administración pública. Con este instrumento legal González Paras reconfiguró al sector público para llevar al cabo sus objetivos, planes y programas. Además, en obra pública el contraste con su antecesor no podía ser más evidente, el Plan de Desarrollo contempló cinco proyectos prioritarios que prepararan al Estado frente a los retos de siglo XXI:

- Integración de un desarrollo económico-regional de Nuevo León con el noreste de México y Texas
- Consolidación de Monterrey como ciudad internacional del conocimiento
- Campaña intensiva de construcción de vivienda popular
- Reestructuración y ampliación del Metro
- Integración urbanística del parque fundidora con el barrio antiguo y la Macroplaza de Monterrey.¹³⁰

Estos proyectos resultaron ser un fuerte avance en obra pública y desarrollo urbano que le cambiaron la cara al centro de Monterrey, además, la inauguración en 2005 de la Línea 2 del METRO a lo largo de 13.7 kilómetros de norte a sur, vertebró a la capital del estado con San Nicolás de los Garza y General Escobedo. Se mejoró con ello la movilidad de la zona metropolitana y retomó la política de impulsar la movilidad metropolitana con una obra que no crecía desde 1991.

¹²⁹ Ortega, op. cit., p. 428.

¹³⁰ Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004, op. cit., pp. 153-166.

3.4 Los intentos fallidos de una Ley de Participación Ciudadana para el Estado

A pesar de que uno de los postulados de esta administración fue promulgar por primera vez una ley de participación que ampliase los cauces y mecanismos de participación ciudadana, una vez más en el marco de los gobiernos de la alternancia ello no ocurrió. Un gobierno que llegó con sólida legitimidad electoral al derrotar a su principal contrincante el PAN con una votación de dos a uno y al reconquistar la mayoría absoluta de la cámara de diputados local, le facilitaba al gobierno aprobar sus iniciativas de ley, pero se negó con respecto a una ley de participación ciudadana y cuando en las elecciones de medio término pierde por tercera ocasión en su historia el control de la cámara, tampoco hubo la voluntad democrática para hacerlo.

El anterior gobierno encabezado por el PAN tuvo la mayoría absoluta durante dos legislaturas consecutivas y no accedió tampoco a aprobar una ley en este sentido, y con ello se pospuso consolidar una democracia más integral con mecanismos institucionales que complementaran a la democracia representativa.

El Plan de Gobierno del anterior sexenio contemplaba crear una ley de participación ciudadana, asimismo, el Plan Estatal de Desarrollo de esta administración en su apartado relativo a la participación ciudadana hablaba de que ésta era un asunto de la mayor trascendencia. Sostenía que para contar con un Estado eficaz y poder cumplir de la mejor manera, los fines que la sociedad le ha encomendado. Necesita ser más democrático, además, de fortalecer la autonomía de sus distintos poderes y órdenes de gobierno. Al mismo tiempo, señala este documento rector del gobierno que se debe proponer e incorporar fórmulas de organización gubernamental que impulsen la participación ciudadana en los asuntos públicos.¹³¹

En este sentido, el plan estratégico contemplaba en su objetivo cinco la necesidad de profundizar la democracia con amplia participación ciudadana para contar con una sociedad más participativa y corresponsable en la gestión de los asuntos públicos. En el que a partir de ciertas estrategias y líneas de acción se pudiera alcanzar dicho propósito. Entre estas destacan: la revisión de la legislación en materia electoral para el

¹³¹ *Ibíd.*, p. 17.

fortalecimiento del sistema estatal de partidos políticos y un estímulo a la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Con la intención de fortalecer la gobernabilidad democrática sustentada en la Ley, el orden, la tolerancia, el diálogo y la construcción de consensos y acuerdos.¹³²

Asimismo, este instrumento rector de su administración consideraba medidas orientadas a la participación ciudadana como las siguientes:

- Pasar de la democracia electoral a la democracia participativa con consultas públicas y una auténtica participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas
- Incorporar, con fundamento de ley, la participación ciudadana en consejos directivos o consultivos para enriquecer las tareas de gobierno e incorporar la visión de la sociedad civil en las decisiones públicas
- Impulsar una Ley Estatal de Participación Ciudadana que estimule la cultura de corresponsabilidad social, al establecer claramente las diversas vías y los mecanismos de participación de la ciudadanía
- Establecer un diálogo con los sectores sociales y expresiones políticas y diseñar mecanismos eficaces para incorporar sus propuestas a la acción de gobierno
- Impulsar el fortalecimiento de las agrupaciones de la sociedad civil y ampliar su participación en la tarea que realiza el estado para alcanzar el bienestar de la comunidad, con la creación de nuevos espacios para su expresión y representación en las instituciones de gobierno.¹³³

Esta administración ciertamente como lo señalan los postulados anteriores concebía a la participación ciudadana como un eficaz mecanismo de gobierno en varias vertientes, como se puede advertir incluso en crear una ley en esta materia, pero en realidad no aceptó en última instancia concretarla en un instrumento jurídico que contemplara los típicos instrumentos de la democracia directa: referéndum, plebiscito o revocación de mandato. Porque la prioridad de este gobierno en materia de participación fue la conformación de Consejos de Participación Ciudadana que en este período crecieron

¹³² *Ibíd.*, pp. 28-29.

¹³³ *Ibíd.*, p. 31.

exponencialmente, la tabla siguiente recoge el número y nombre de los consejos que operaron durante esta administración.¹³⁴

Tabla 3. Lista de Consejos Consultivos de Participación Ciudadana durante la administración de José Natividad González Parás 2003-2009

Nombre del Consejo
De Participación Ciudadana para la Educación
De Salud del Estado de Nuevo León
Consultivo Ciudadano de la Procuraduría General de Justicia
De Seguridad Pública
De Sueldos y Remuneraciones
Observatorio Ciudadano del Portal de Gobierno
De Desarrollo Social
Ciudadano del Instituto Estatal de las Mujeres
Joven de Participación Ciudadana
De Relaciones Laborales y Productividad
Técnico Ciudadano del Instituto de la Vivienda de Nuevo León
Del Fideicomiso para el Desarrollo del Sur del Estado (Fidesur)
Del Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Citrícola (Fideicitrus)
De Ciencia y Tecnología de Nuevo León
Del Instituto de Innovación y Transferencia Tecnológica y Ciudad del Conocimiento
Del Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León (Conarte)
Del Fondo Editorial

¹³⁴Al respecto de esta política de establecer consejos ciudadanos, concebidos como órganos de participación dentro de las estructuras de la administración pública existía desde hacía mucho tiempo. Un antecedente de esto se ubica en los años treinta cuando en 1928, el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles publicó un decreto que concedía facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, para expedir la Ley que crea un Cuerpo Consultivo, permanente y autónomo, en asuntos económicos, el denominado Consejo Nacional de Economía. Asimismo, en Nuevo León durante la administración del gobernador Francisco Cárdenas Garza se crea el Consejo Local de Economía, que de acuerdo con la Ley se integraba con representantes del gobierno y de los grupos económicos del Estado. María Teresa Villarreal Martínez, “Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León”, en *XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La participación de los ciudadanos en la gestión pública”*, Caracas, 2009, pp. 10-12. Consultado en: <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/1016/1/Los%20consejos%20ciudadanos%20y%20la%20gesti%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20en%20Nuevo%20Le%C3%B3n.pdf1>.

De la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano y Obra Pública de Nuevo León
Del Consejo Estatal de Transporte y Vialidad
De Participación Ciudadana del Instituto de Control Vehicular
De Parques y Vida Silvestre
De la Agencia de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales
Del Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte
Corporación para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Nuevo León
Para la Evaluación Educativa
Para el Desarrollo del Sector Agroalimentario de Nuevo León
Del Gobierno del Estado de Nuevo León para el Desarrollo de la Biotecnología
Del Gobierno del Estado para el Desarrollo de la Industria Aeroespacial
Del Gobierno del Estado para el Desarrollo de la Industria del Software
Del Gobierno del Estado para el Desarrollo del Sector de Servicios Médicos Especializados en Nuevo León
Del Gobierno del Estado para el Desarrollo de la Industria Automotriz de Nuevo León
Para la Consolidación de la Industria de Electrodomésticos
Para la Promoción de los Valores y la Cultura de la Legalidad

Fuente: Bernardo González-Aréchiga, Néstor Guerrero y Sonia Alonso, "Consejos Ciudadanos en la Administración Estatal 2003-2009 para el Estado de Nuevo León", en Freddy Mariñez Navarro (coord.), *Compromiso Ciudadano. Participación y Gestión Pública en Nuevo León*, Monterrey, N.L., Fondo Editorial Nuevo León, Corporación de Proyectos Estratégicos de Nuevo León (CORPES), Escuela de Graduados de Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey, 2009, p. 50.

De esta manera quedó patente que una parte importante de la política de este gobierno en materia de participación ciudadana se canalizó a través de este modelo institucional de crear consejos en las distintas materias del quehacer público.

A la mitad de su período en el Tercer Informe de la administración acentúa la importancia de estos consejos para su gobierno:

La integración de Consejos de Participación Ciudadana en los órganos de gobierno de las dependencias y organismos de la Administración Pública Estatal ha sido prioridad constante desde el inicio de esta Gestión. Existen más de 30 Consejos de Participación Ciudadana en diversas dependencias y entidades, y en los próximos tres años una acción estratégica prioritaria será mejorar la comunicación de las acciones que realizan estos Consejos.¹³⁵

¹³⁵ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Tercer Informe de Gobierno*, 2006, p. 20.

Además, su administración renovó el impulsó al formato de participación de las Juntas de Mejoras que atienden y resuelven problemas de la comunidad. De esta manera, informó que:

Durante estos tres años se ha fortalecido nuestra convivencia. Con respeto a la pluralidad política y mayor participación ciudadana, hemos sabido preservar y enriquecer las instituciones. Durante el presente año la Red de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, mantuvo su tendencia de crecimiento al aumentar 17% respecto al año anterior y alcanzar la cifra de 372 asociaciones activas. Cada Junta de Mejoras representa a una colonia, por lo que se estima que esta red social apoya - en materia de rehabilitación de plazas, salones polivalentes y centros sociales - a 595 mil 200 personas en 19 municipios.¹³⁶

En el Sexto Informe de Gobierno reafirmó que promovió la participación ciudadana en la transparencia de la gestión pública con el Sistema Integral de la Contraloría Social, esto llevó a que se constituyeran 536 Comités Comunitarios, incluidos 51 Consejos Municipales de Desarrollo Social, en los que participaron 2 mil 961 ciudadanos.¹³⁷

De esta manera, el gobernador en este Informe final de gobierno realiza una recapitulación de la política seguida por su administración en esta materia, al enfatizar sus rasgos distintivos:

Por consecuencia, durante mi mandato fue vertebral la participación ciudadana en la concreción de los programas y proyectos gubernamentales, vía los Consejos Consultivos y otras formas de colaboración cívica [...] Juntos hemos logrado la armonía como elemento esencial de la gobernabilidad democrática y se ha fortalecido notablemente la participación ciudadana en el quehacer público. Es evidente que los nuevoleonenses se han posicionado, a través de los Consejos Consultivos, de espacios estratégicos para el diseño, el análisis y el seguimiento de trascendentes asuntos de estado que conciernen a nuestra vida económica, cultural, científica, social y política, así como a la actuación del propio gobierno.¹³⁸

¹³⁶ *Ibíd.*, pp. 3-4.

¹³⁷ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Sexto Informe de Gobierno*, 2009, p. 22.

¹³⁸ *Ibíd.*, pp. 6 y 15.

No obstante, la creación de consejos ciudadanos como una forma que busca propiciar el acercamiento del gobierno a la sociedad, descentralizar la toma de decisiones y facilitar el involucramiento de los ciudadanos en la gestión pública, no alcanzó a institucionalizar otros mecanismos de la democracia directa que también hubieran podido contribuir a su profundización y consolidación.

En este sentido, González-Aréchiga, Guerrero y Alonso cuestionan la anterior política al explicar que ésta fue más modelo de gestión corporativo, más un estilo personal usado por el gobernador para dar mayor legitimidad a su gobierno que una verdadera apertura a la participación ciudadana.¹³⁹ También, puede entenderse esta política como una propuesta para introducir elementos del modelo organizacional que se conoce como la *nueva gestión pública*¹⁴⁰ al sector gubernamental a efecto de estimular procesos de descentralización o delegación a particulares con participación privada.

En sintonía con lo anterior Carlos Piña Consejero Electoral de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León subraya:

Lo que creo es que aún con el cambio político, con este nuevo discurso de apertura a la democracia, de democratización de las instituciones, del viraje de un gobierno autoritario a un gobierno democrático a partir de los años noventa para acá, pues fue muy a cuentagotas el involucrar a la ciudadanía en ciertas acciones de gobierno. Recuerdo que, en el sexenio de Natividad, sin existir una ley de participación ciudadana, lo que sí hizo, al menos, desde la visión del ejecutivo, una modificación a la administración pública, fueron consejos de participación ciudadana impulsados desde el Poder Ejecutivo, pero no necesariamente consejos de participación ciudadana bajo una lógica meramente ciudadana. No, porque, cierto es que sus intentos se unificaron, más que nada en función de sus propias estrategias políticas.¹⁴¹

¹³⁹ Mariñez, op. cit., p. 35.

¹⁴⁰ En el sentido neoliberal privatizador se conceptualiza a la nueva gestión pública como una alternativa a -la gestión pública tradicional del Estado- que está más orientada hacia el rendimiento y los resultados que el cumplimiento estricto de los procedimientos burocráticos. Pero una característica de esta propuesta es que se traduce en la práctica, en una tendencia a desaparecer el aspecto específicamente público del Estado, al menos como se concebía originalmente o en un rediseño del sector público alineado a las estrategias propias del sector privado. Blanca Olías de Lima Gete, *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Prentice Hall, 2001, pp. 8-9.

¹⁴¹ Entrevista realizada a Carlos Alberto Piña Loredó, Consejero Electoral de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, el 12 de abril del 2022.

Al respecto, la misma postura tiene Villarreal sobre los consejos ciudadanos a los que calificó como un modo renovado de representación corporativista, más que ciudadana, en su interpretación extrema, se podría entender esta política como un mecanismo de cooptación o de negociación cupular. Aunque acepta, que, si bien son esquemas a los que hay que reconocer, porque pueden ensanchar institucionalmente a la democracia vía la participación ciudadana en Nuevo León, también, se le pueden señalar limitaciones, entre las que destaca las siguientes:

- En ningún caso, la integración de ciudadanos en los consejos es resultado de un proceso electivo abierto a la sociedad en general, sino que son designados por el titular del Poder Ejecutivo o algunos de sus funcionarios
- En 26 consejos, el gobernador funge como presidente, o bien, designa al ciudadano que ocupara la presidencia ejecutiva y también tiene facultades para removerlo
- En ningún caso se indica la obligatoriedad de que las sesiones sean públicas
- En cuanto al tipo de atribuciones del consejo en todos los casos son de opinión, asesoría y consulta
- Ocasionalmente también tienen atribuciones para el seguimiento y evaluación de la política pública de que se trate
- Muy pocos consejos tienen competencias relativas a la vigilancia, y nunca para aplicar sanciones.¹⁴²

Es decir, en el diseño de estos consejos ciudadanos se enfatiza más bien un tipo de participación administrativa que uno de política pública con participación ciudadana efectiva. Al ser consejos de carácter consultivo, no están autorizados para rediseñar programas y metas políticas que puedan llegar ser inclusive opuestas a las del gobierno. Los consejeros pueden expresar un punto de vista distinto, pero no les corresponde determinar el perfil de las políticas, porque no tienen mandato de autoridad. Este mando es de la junta de gobierno, y en ella participan muy limitadamente. Por ello, lejos están de ser verdaderamente representativos de la sociedad.¹⁴³

¹⁴² María Teresa Villarreal Martínez, “Participación y Gestión Pública en Nuevo León, México”, en *Revista Enfoques Ciencia Política y Administración Pública*, vol. VII, núm. 11 (2009), pp. 433-434. Consultado en: <http://revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/173/151>.

¹⁴³ Villarreal, op. cit., p. 435.

Así, lo que el gobierno hace es formalizar la participación de personas individuales de un sector u organización específicos, pero que acuden a los consejos sin representatividad real, por no haber sido electos por los integrantes del sector respectivo. Es por eso, por lo que la influencia del ejecutivo estatal es clave en su designación.¹⁴⁴

La creación del modelo de los consejos ciudadanos en las diversas áreas de la administración pública estatal a pesar de sus restricciones y límites significan un avance en los procesos de democratización del estado, pero aún notoriamente insuficientes para generalizar la participación política ciudadana por otros medios. Porque la presencia de determinados ciudadanos por la vía de la institucionalización de los consejos ciudadanos nada nos dice con respecto a la promulgación de una Ley de Participación Ciudadana que incluyera otros mecanismos más desafiantes para los gobiernos democráticos, complementarios a la democracia representativa como son: plebiscito, referéndum y revocación de mandato. Su institucionalización debió haberse conseguido hace mucho tiempo.

Este gobierno al arribar al poder disfrutó de una fuerte legitimidad por la forma abierta y democrática en que resultó seleccionado el candidato priista a gobernador, por el número de sufragios que recibió por parte de la ciudadanía en la elección constitucional y por la mayoría absoluta de diputados de la que dispuso en la primera legislatura del sexenio -aunque perdió esa mayoría en la segunda legislatura- pudo haber aprobado una Ley de Participación Ciudadana para Nuevo León, pero no lo hizo, a pesar de tener a la participación ciudadana como eje de gobierno.

En este sentido el exdiputado local del PAN Alfonso Robledo en la primera legislatura que correspondió a este gobierno, expresó con respecto a la posibilidad de aprobar una Ley de Participación Ciudadana para Nuevo León en ese período:

En ese entonces, proponíamos dar el poder a la ciudadanía para inclusive revocar el mandato de un gobernador. Natividad González Parás había ganado contundentemente las elecciones y su partido tenía la mayoría absoluta en el congreso local. Las figuras de la democracia directa pretendían tener ese contrapeso, ese equilibrio externo. Aunque las propusiéramos no iban a pasar,

¹⁴⁴ Ídem.

como sucedió, si transitaban sería de una manera irrealizable, y entonces cuando llegó la nueva mayoría del PAN en la segunda legislatura que correspondía a ese gobierno. La agenda de temas de participación fue dejada de lado porque el nuevo contrapeso lo hacíamos nosotros desde el congreso.¹⁴⁵

Robledo también, enfatizó:

Hicimos un análisis a partir de otras leyes de participación ciudadana similares en otras partes del mundo y, nos apropiamos de los mecanismos que más nos interesaba proponer en el Estado. Que la gente decidiera sobre leyes, que la gente decidiera sobre proyectos, o pudiera defenderse de proyectos impuestos por el gobierno. En el tema de la revocación de mandato era una posibilidad siempre para que en períodos de tiempo largo pudiera haber un intermedio donde los ciudadanos pudieran tener la oportunidad de destituir un mal gobierno. No creo que haya revocaciones de mandato cuando hay buenos gobiernos, y estos son siempre a petición de la gente. También se hacía demasiado complicado introducir la revocación de mandato. Porque la mayoría la tenía el PRI, y éste ponía límites demasiado altos para que la gente pudiera reunir las firmas requeridas y cumplir así, con los requisitos requeridos de solicitud de revocación de mandato.¹⁴⁶

Así, Acción Nacional no insistió más en la aprobación de esta ley, de esta manera se frustró una vez más la oportunidad de que Nuevo León avanzara en la consolidación democrática a través de la construcción de un marco legal que instituyera otros mecanismos efectivos de participación política.

¹⁴⁵ Entrevista realizada a Ernesto Alfonso Robledo Leal, exdiputado local del PAN, el 27 de julio del 2021.

¹⁴⁶ Ídem.

3.5 La asignatura pendiente la conversión de la Procuraduría General de Justicia del Estado en órgano constitucionalmente autónomo

Al analizar la política seguida por esta administración en lo que respecta a esta institución nunca se planteó transformarla en un órgano constitucionalmente autónomo¹⁴⁷ que escapara al mando jerárquico del gobernador. Más bien fue una continuación de la política seguida por el anterior gobierno para mejorar su funcionamiento y el perfil profesional de sus integrantes con la preparación técnica necesaria para incrementar el potencial de la institución y reducir los déficits tradicionalmente recurrentes en materia de procuración de justicia. En este sentido, el gobierno en su Plan Estatal de Desarrollo planteó como prioridad política la necesidad de construir un Estado con capacidad para procurar justicia de manera accesible, profesional y transparente, con apego a los procedimientos legales, un rigor técnico de las investigaciones y la honorabilidad de los funcionarios.¹⁴⁸

Son claros los intentos de modernizar el funcionamiento de la procuraduría del estado en el marco de la administración pública centralizada, es decir, como una institución dependiente del Poder Ejecutivo, pero no al grado de convertirla en un órgano independiente de él.

Asimismo, en el diagnóstico expresado por el Plan Estatal de Desarrollo se plasma la desconfianza que tiene la sociedad hacia las instituciones responsables de la seguridad pública y la procuración de justicia, lo que limitaba el nivel de la participación ciudadana en las tareas de prevención y combate al delito. Por ello, al gobierno le resultaba indispensable comprometer la acción del Estado en la promoción de una cultura de legalidad que abarcara a todos los sectores sociales, para superar los problemas ligados al incremento de los actos delincuenciales.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Existe en México un serio debate doctrinal, político y funcional sobre la alternativa institucional que representan los organismos constitucionalmente autónomos. Sobresalen las voces de dos reconocidos constitucionalistas mexicanos, por un lado, Miguel Carbonell Sánchez promotor de este mecanismo como un garante clave de la democracia y por el otro, contraviniendo la postura anterior Diego Valadés Ríos, ex procurador general de la república quien piensa que éstos generan más desorden institucional que los potenciales beneficios que pudiera tener su existencia.

¹⁴⁸ Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004, op. cit., p. 48.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, p. 40.

La política de esta administración de institucionalizar los consejos ciudadanos se hizo extensiva al área de Seguridad y de la Procuraduría General de Justicia. Según el Cuarto Informe de Gobierno al Consejo Consultivo Ciudadano de la Procuraduría General de Justicia se le encomendó un importante trabajo de seguimiento, evaluación, análisis e implementación de la reforma judicial emprendida por este gobierno a través del Comité Interinstitucional creado para tal fin, el cual estaba constituido por integrantes de dicho Consejo, de la comunidad educativa, así como de diversos sectores sociales.¹⁵⁰

También, el Plan Estatal de Desarrollo señala que este gobierno se proponía fortalecer a la procuraduría para conseguir uno de sus objetivos estratégicos más importantes: tener una procuración de justicia accesible y profesional. De acuerdo con las siguientes líneas de acción:

- Renovar las tareas de investigación del ministerio público con la creación de la Agencia Estatal de Investigaciones y una policía especializada más eficiente en los procesos de investigación
- Establecer sistemas electrónicos de información para facilitar los procedimientos de investigación criminalística
- Aplicar tecnología de punta en investigaciones criminales y forenses, con adquisición de equipos y sistemas especializados
- Canalizar más recursos materiales, humanos y financieros a la procuración de justicia para fortalecer su infraestructura y extender su cobertura
- Crear nuevas agencias del ministerio público y destacamentos para una distribución adecuada de las cargas de trabajo y mejorar el servicio a los ciudadanos
- Impulsar la inversión para completar y reemplazar el equipo operativo básico de la Policía Ministerial
- Revisión salarial del personal y establecer honorarios congruentes con niveles de responsabilidad.¹⁵¹

Al recapitular el Sexto Informe de Gobierno lo realizado por esta administración sobre la procuración de justicia se puede observar un enfoque integral en el tratamiento de esta materia destacando variadas reformas legales. Se aprobó la nueva Ley Orgánica de

¹⁵⁰ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Cuarto Informe de Gobierno*, 2007, p. 36.

¹⁵¹ Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004, op. cit., p. 49.

la Procuraduría General de Justicia. La Ley de Prevención y Atención Integral de la Violencia Familiar; Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos; Ley del Sistema Especial de Justicia para Adolescentes; Ley de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y Ley de Transparencia y Acceso a la Información.¹⁵²

Asimismo, fueron creados espacios vitales en esta materia como: los Centros de Justicia Familiar de Monterrey y Guadalupe; Centro de Justicia para Adolescentes; Centro de Procuración de Justicia Alamey; Unidades de Atención al Narcomenudeo en Monterrey, Linares y Cadereyta Jiménez; Agencias del Ministerio Público Especializadas en Robos, Agencia del Ministerio Público en China, y la reubicación de las Agencias del Ministerio Público de Apodaca y General Escobedo; además del Edificio Ocampo en Monterrey, que alberga las oficinas centrales de la Procuraduría General de Justicia.¹⁵³

Avances tangibles sin duda en la modernización integral que continuó esta administración en el ámbito de la procuración de justicia. Pero no se llevó a cabo un cambio estructural que le diera un giro histórico a la institución. Debió avanzarse en la posibilidad de convertirla en un órgano constitucionalmente autónomo con independencia institucional, política e ideológica del partido en el gobierno. Para realizar lo que siempre debió hacer, un trabajo jurídico neutro en las investigaciones y completamente ajeno a intereses particulares, libre de cualquier influencia político-partidista que sesgara su actuación.

Las estrategias seguidas por esta administración fueron de carácter interno, que pretendían abatir los rezagos históricos de la institución, pero como parte del órgano ejecutivo del gobierno central, como área jerárquica y subordinada al gobernador en turno. Pero sin plantearse nunca la posibilidad de convertirla en una fiscalía autónoma del poder central.

¹⁵² Gobierno del Estado de Nuevo León, *Sexto Informe...*, p. 56.

¹⁵³ *Ibíd.*, p. 57.

Conclusiones

La también conocida como la segunda alternancia partidista en Nuevo León concluyó con el regreso del PRI inmediatamente después de haber sido derrotado en las urnas. No le costó mucho esfuerzo hacerlo. El PRI no se desdibujó a pesar de la derrota que sufrió hacía apenas seis años.

En una combinación en que resultaba mal evaluado un gobierno que se iba, preso de sus propios errores y lejano al sentir popular y con la postulación de un candidato priista con trayectoria profesional que recogió la experiencia de su derrota en los comicios de 1997, Natividad González Parás capitalizó lo que toda oposición política realiza, los fallas e insuficiencias del partido en el gobierno. Logró una victoria electoral tal que le permitió a su partido el control del Ejecutivo Estatal y la mayoría absoluta en el congreso local al menos en su primer trienio para aprobar los cambios legales que anclaran a la novel democracia neolonesa en otras instituciones y no sólo en los procesos electorales.

Su gobierno consiguió logros importantes en infraestructura urbana como la construcción de la segunda línea del METRO y el paseo Santa Lucía. Cambios en la composición de la administración pública. Relaciones institucionales con las demás fuerzas políticas y estuvo atento a las demandas populares. A pesar de estos logros tangibles de su gobierno, no fueron suficientes para que su partido alcanzara la mayoría absoluta en el congreso local en la segunda parte de su sexenio por lo que el gobernador estaba obligado a negociar con la fracción legislativa dominante para transitar sus iniciativas de ley. Esto fue una circunstancia difícil pero propia de la democracia, la falta de una efectiva negociación política frente a la mayoría panista le hizo recurrir sistemáticamente al uso de su facultad constitucional: el veto legislativo.

Al igual que su antecesor tampoco intentó realizar cambios estructurales que llevaran a la democracia en el estado a otro nivel. Parecía que, con la reconfiguración de la administración pública, una adecuada gestión del aparato gubernamental, la resolución de problemas sociales y estar cerca de la gente, para el Ejecutivo y su partido eran condiciones suficientes para mantenerse en el poder.

Consolidar a la democracia en Nuevo León con el ensanchamiento de los canales de participación ciudadana, vía la promulgación de una ley en la materia, la construcción de un adicional andamiaje institucional que fortaleciera el Estado de Derecho con un órgano autónomo de procuración de justicia, no fueron consideradas políticas públicas clave para sostener una más sólida gobernabilidad democrática.

A pesar de que la inseguridad y la violencia criminal se instalaron abiertamente en su administración sobre todo en su segunda mitad, su gobierno fue aprobado por la sociedad en las urnas al refrendar mayoritariamente el triunfo del PRI y su candidato a gobernador en 2009 aunque no con la ventaja electoral conseguida por el propio González Parás en 2003.

Capítulo 4. La reafirmación del PRI como opción de gobierno 2009-2015

4.1 El contexto nacional e internacional del proceso electoral en el Estado

El escenario para los comicios de gobernador, congreso local y municipios de Nuevo León en este período, se inscribió en un ámbito nacional caracterizado por una crisis de inseguridad creciente provocada por la declaración de guerra del presidente de la república Felipe Calderón en 2006 año en que fue electo -después de controvertidos comicios que casi desembocan en una crisis constitucional-¹⁵⁴ al narcotráfico lo que aceleró la dinámica violenta del país, e impactó también de manera negativa en Nuevo León. Esta declaración de guerra al narcotráfico se manifestó de manera evidente a partir de la segunda mitad del período constitucional del exgobernador González Parás.

El contexto nacional estaba caracterizado por una polarización política del país que era resultado del enfrentamiento entre el PAN y las fuerzas políticas lideradas por Andrés Manuel López Obrador por los resultados electorales tan estrechos en 2006 y el vivo recuerdo de la intromisión indebida del ex presidente Fox y su fallido intento de destituir a López Obrador, como regente del Distrito Federal en 2005 lo que daba la sensación de impedir a toda costa el acceso al poder del candidato de izquierda. Ello lo llevó a radicalizar su discurso político y tomar acciones de resistencia ante lo que consideraba posturas antidemocráticas de los gobiernos emanados del PAN. Partido al que le tocó encabezar al gobierno federal durante el período de transición y alternancia democrática en México, pero que no tuvo la altura de miras para alcanzar su consolidación, tomando medidas de cambio estructural y no bloqueando desde el poder a otros partidos y candidatos como solía hacerlo el viejo régimen autoritario priista.

¹⁵⁴ El candidato presidencial panista derrotó con 14 millones 916 mil 927 votos por 14 millones 683 mil 096 de Andrés Manuel López Obrador representante de la Coalición por el Bien de Todos (CPBT) integrada por el PRD, el PT y el Partido Convergencia con una diferencia minúscula de apenas .56% entre ambos, es decir, menos del 1%. Este pequeño margen propició un severo cuestionamiento a la legitimidad del candidato ganador que generó serios conflictos postelectorales y puso en entredicho la imparcialidad de los comicios. IFE, *Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos resultados del cómputo final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, D.F., IFE, 2006. Consultado en: <https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/m_pdte_3.html>.

Desafortunadamente, a lo anterior se añadió el brote de la pandemia de la gripe A-H1N1 en marzo de 2009, año que coincidía precisamente con la renovación de la cámara de diputados del sexenio presidencial, todos estos hechos incidieron directamente en las elecciones constitucionales de cambio de gobierno en Nuevo León de ese año.

Los comicios de Nuevo León en 2009 se dieron en el marco del segundo período del gobierno federal panista del presidente Calderón en plena guerra contra el narcotráfico y de franca polarización política con la izquierda encabezada por López Obrador. Situación que fue aprovechada por el PRI para refrendar el triunfo conseguido en 2003 en el estado, con elecciones sin conflictos poselectorales que contrastó con lo que sucedía a nivel nacional. Aunque la inseguridad ganaba terreno en el estado, los procesos electorales estatales en este año transcurrieron sin grandes sobresaltos. El PRI logró conservar la gubernatura, recuperó la mayoría del congreso local y retuvo la mayoría de los municipios.

En el plano internacional lo que más afectó al país fue la peor crisis financiera que se haya producido desde la gran depresión de 1929, desatada en septiembre de 2008 con la quiebra de uno de los principales bancos de Estados Unidos *Lehman Brothers*, lo que generó un efecto en cadena en el sistema bancario estadounidense. Las hipotecas de baja calidad conocidas como *subprime* -créditos con alto riesgo de impago- se convirtieron en el centro de esta crisis. Se produjo cuando los deudores empezaron incumplir con los pagos de sus hipotecas poniendo en aprieto a los bancos estadounidenses.

El problema financiero parecía reducirse a Estados Unidos, pero pronto se convirtió en una crisis económica mundial extendiéndose con negativos efectos en las economías avanzadas, así como en las emergentes como México. En el caso de América Latina, esta crisis interrumpió un período económico favorable que comprendieron los años de 2003 a 2007, basado en la bonanza excepcional de precios de los productos básicos y nivel elevado de remesas de los trabajadores migrantes.

Los efectos, sobre la economía mexicana fueron más relevantes en los estados del norte del país, al tener estos una mayor vinculación con la economía norteamericana que afectó las exportaciones, la producción manufacturera y el empleo.

4.2 Elecciones competitivas y cambio de gobierno

La denominada tercera alternancia electoral en el Poder Ejecutivo del estado tuvo como había sucedido en las últimas décadas al PRI y al PAN como los principales contendientes electorales. Además, de intentar conseguir la mayoría legislativa y de los municipios.

En el caso priista por segunda ocasión consecutiva, la designación del candidato a la gubernatura se dio sin la sombra gravitante del presidente de la república emanado de su propio partido. Es decir, sin que la titularidad del ejecutivo nacional estuviera en manos del PRI lo que abrió la posibilidad a que el candidato de este partido fuese designado de nueva cuenta por las fuerzas locales sin la intervención directa del presidente.

A diferencia de lo acontecido en la elección anterior cuando resultó triunfador González Parás en un proceso abierto a la militancia y a la ciudadanía en general, en esta ocasión se regresó al tradicional modelo de designación por asamblea de delegados del partido que encubría más bien la designación por una instancia superior del candidato Rodrigo Medina de la Cruz, que, por una verdadera deliberación partidista. En lo que respecta a la selección en el caso del PRI, el método empleado fue el de designación de “*candidato de unidad*” eufemismo con el que se encubría la influencia política decisiva del gobernador en la nominación del candidato priista.

La elección abierta a la ciudadanía fue uno de los principales aspectos que le dieron un impulso fundamental a la candidatura priista a gobernador en 2003, fue un avance democrático clave del PRI para postular a un aspirante al ejecutivo, en inéditas elecciones primarias que le redituaron excelentes resultados. Pero para la postulación de Medina de la Cruz ese método ya no se utilizó. Se regresó al esquema cupular tradicional para designar a sus candidatos a gobernador que en el caso de Medina de la Cruz ¹⁵⁵ resultó

¹⁵⁵ “En la elección del 2009 se realizó un ensayo de la fórmula que más tarde aplicaría Televisa para llevar a la Presidencia a Enrique Peña Nieto: un candidato sin trayectoria propia o liderazgo real en la entidad se impuso al gris candidato de Acción Nacional, Fernando Elizondo, en parte gracias al apoyo de las televisoras. La contienda electoral transcurrió sin pena ni gloria, en gran medida porque desde mucho tiempo atrás la ciudadanía había mostrado indiferencia ante la carencia de opciones claramente diferenciadas que disputaran la conducción de los asuntos públicos.” Javier Daniel de la Garza Montemayor, “Alternancia y transición. La experiencia de Nuevo León”, en Edgar Alán Arroyo Cisneros et al. (coords.), *Transición, alternancia y democratización en contextos locales*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango y Universidad Juárez del Estado de Durango, 2018, p. 59.

exitoso, pero que, al repetir este modelo, seis años después, en las elecciones de gobernador 2015 arrojaron un rotundo fracaso.

Otros factores que contribuyen a explicar el triunfo del joven candidato Rodrigo Medina destacan la relevancia que adquirió la construcción de emblemáticas obras públicas de la administración saliente y la conducción política efectiva del exgobernador González Parás le dieron el impulso electoral necesario al novel candidato priista, más allá, de tener una experimentada carrera política.

Tijerina explica que, además, existía la necesidad de un cambio generacional en la conducción política del Estado, que pusiera énfasis en la energía de los jóvenes, de ideas nuevas antes que, en la experiencia propia de candidatos de mayor edad. En este sentido, Medina de la Cruz era el candidato más joven de los contendientes, además, que retrataba muy bien ante la televisión en ese entonces.¹⁵⁶ La televisión era todavía el instrumento masivo y decisivo de comunicación predominante, antes de la relevancia que tomarían los medios digitales y las redes sociales en las campañas electorales posteriores.¹⁵⁷

Por su parte el candidato del PAN Fernando Elizondo Barragán hombre de experiencia en el ámbito privado y en el sector pública tenía 60 años, oriundo de estas tierras gozaba de reconocimiento público. Era un hombre de la tercera edad que al realizar una campaña de manera tradicional mostraba sus límites ante la nueva realidad cibernética del siglo XXI.

Elizondo Barragán, tenía en contra la eficaz campaña electoral de su adversario apuntalada desde el palacio de gobierno. Pesaron también, los antecedentes políticos de su padre, el ex gobernador priista Eduardo Elizondo los cuales provocaron resistencias al interior de Acción Nacional donde no lo consideraban como uno verdaderamente de los suyos por sus antecedentes priistas, lo que generó cuestionamientos de otros

¹⁵⁶ Mentor Tijerina Martínez, “¿Por qué ganó?”, en *El Norte*, México, 6 de julio del 2009, p. 2b.

¹⁵⁷ La campaña electoral de Barack Obama en 2008 lo convirtió en el primer presidente de color en Estados Unidos es el primer caso inédito y exitoso que utilizó intensivamente el marketing político digital a nivel global. “El despliegue y estrategia de Obama en Internet se centró en sus sitios *BarackObama.com*, perfiles de *Facebook*, *Twitter* y *MySpace*: *MyBarack Obama.com*, los canales de video de *You Tube* y el propio *Barack TV*, dentro del portal *BarackObama.com*, el sitio *wap Obama Mobile*, en *wikipedia* y en el *blog BarackObama.com*.” Leyvi Castro Martínez, “El marketing político en Estados Unidos: el caso Obama”, en *Revista Norteamérica*, vol. 7, núm. 1 (2012), p. 212. Consultado en: <<https://www.revistanorteamerica.unam.mx/index.php/nam/article/view/163/148>>.

precandidatos panistas a su postulación, aunque tenía el apoyo del presidente de la república a través del líder nacional del PAN, Germán Martínez Cázares, quien fue el que planteo el método de selección para el candidato a gobernador de Nuevo León a través de una designación directa, sin lugar a elecciones internas.¹⁵⁸

La victoria del PRI sucedió no con los márgenes electorales de su antecesor, pero si los suficientes para alcanzar no sólo la gubernatura sino recuperar la mayoría relativa en el congreso local que había perdido en los comicios de 2006. Una vez más, el PRI demostró resiliencia política, esa capacidad electoral para ganar en elecciones competidas, pero cada vez más con mayores dificultades.

Por su parte el PAN a pesar de haber postulado a un hombre de reconocida experiencia gubernamental como Elizondo Barragán, y de tener de su lado al presidente de la república no fue capaz de retornar al gobierno de Nuevo León. Acción Nacional no pudo procesar adecuadamente el deseo de otros precandidatos que aspiraban a la candidatura que alcanzó Elizondo. Se perdió la unidad del partido en torno a su candidato a gobernador. Con la ausencia de elecciones primarias se restó legitimidad interna a su postulación.

El Comité Ejecutivo Nacional del PAN designó por unanimidad al senador Fernando Elizondo, mientras que otro de los competidores quien pretendía la candidatura para el gobierno de la entidad, Fernando Larrazábal fue designado para competir por la alcaldía de Monterrey. Pero el otro panista bien posicionado Adalberto Madero, Presidente Municipal de Monterrey, en el período 2006-2009 no aceptó de buen modo su derrota interna, finalmente este militante renunció al partido en enero de 2018.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Luciano Campos Garza, “El “dedogate” panista”, en *Revista Proceso*, núm. 1692 (2009), p. 29.

¹⁵⁹ En su declaración de renuncia sus palabras bien pudieron ser verdidas en 2009 cuando perdió la candidatura a gobernador. Ahora cuando pretendía ser candidato a la alcaldía de Monterrey y no se lo permitió su partido afirmó: “Lamentablemente, el PAN democrático y ciudadano ya no existe. Peleamos por una elección interna y, en vez de eso, se acordó que iba a ser por dedazo. Solicitamos que nos señalaran en base a qué sería la designación, si fue por estudio de mercado, análisis en redes sociales. Pero, nada. Fue a capricho de estas tres personas.” Se refería a tres prominentes panistas que lideraban al partido en el estado, el entonces senador Raúl Gracia Guzmán y los exalcaldes Zeferino Salgado Almaguer y Víctor Pérez Díaz, quienes según Madero reparten las candidaturas a conveniencia. Luciano Campos Garza, “‘Por antidemocrático,’ excalde de Monterrey deja el PAN; buscaría que Morena lo postule”, en *Revista Proceso*, (2018). Consultado en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2018/1/29/por-antidemocratico-excalde-de-monterrey-deja-el-pan-buscaria-que-morena-lo-postule-199056.html>.

Los resultados de la coalición que integró el PRI Juntos por Nuevo León (JNL) estaría compuesta, además, por el PVEM, por dos partidos locales: el Partido Cruzada Ciudadana (PCC) y el Partido Demócrata (PD). El PRI por segunda ocasión consecutiva postulaba a un candidato a gobernador en coalición, que, a partir de la elección del 2003, sería su costumbre, ya no actuaría electoramente por sí solo, sino en coalición para tener mayores posibilidades de alcanzar posiciones de gobierno.

Rodrigo Medina consiguió 859,442 votos, es decir, el 49% de los sufragios frente a los 760,745 del PAN, el 43.40% una distancia de sólo 5.6 puntos porcentuales. Una diferencia substancialmente menor a los 22.86 puntos porcentuales que hubo entre los candidatos del PRI y del PAN en las elecciones de gobernador del 2003. La siguiente tabla y la gráfica siete pormenorizan los resultados de esta elección.

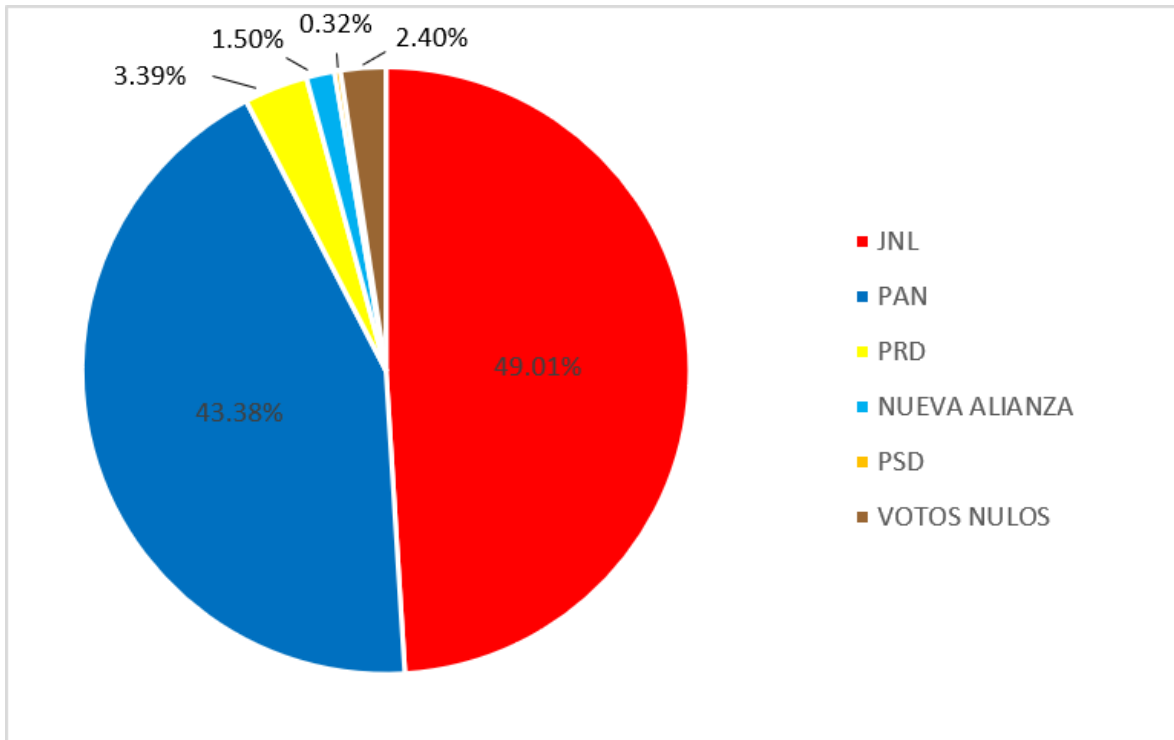
Tabla 4. Candidatos a gobernador por partido político y resultados electorales 2009

Partido	Votos	Candidato a Gobernador
Juntos por Nuevo León (JNL)*	859,442	Rodrigo Medina de la Cruz
Acción Nacional (PAN)	760,745	Fernando Elizondo Barragán
De la Revolución Democrática (PRD)	59,520	Martha Ofelia Zamarripa Rivas
Nueva Alianza	26,300	Guillermo Beltrán Pérez
Socialdemócrata (PSD)	5,683	Ernesto Villarreal Landeros
Votos Nulos	42,016	---
Votos Totales	1,753,706	---

* Coalición formada por el PRI, PVEM, PCC y PD.

Fuente: Elaboración propia con datos de CEENL, *Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2008-2009*, Monterrey, N.L., CEENL, 2010, p. 256.

Gráfica 7. Votación por partido político para la elección de gobernador en Nuevo León 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de CEENL, *Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2008-2009*, Monterrey, N.L., CEENL, 2010, p. 256.

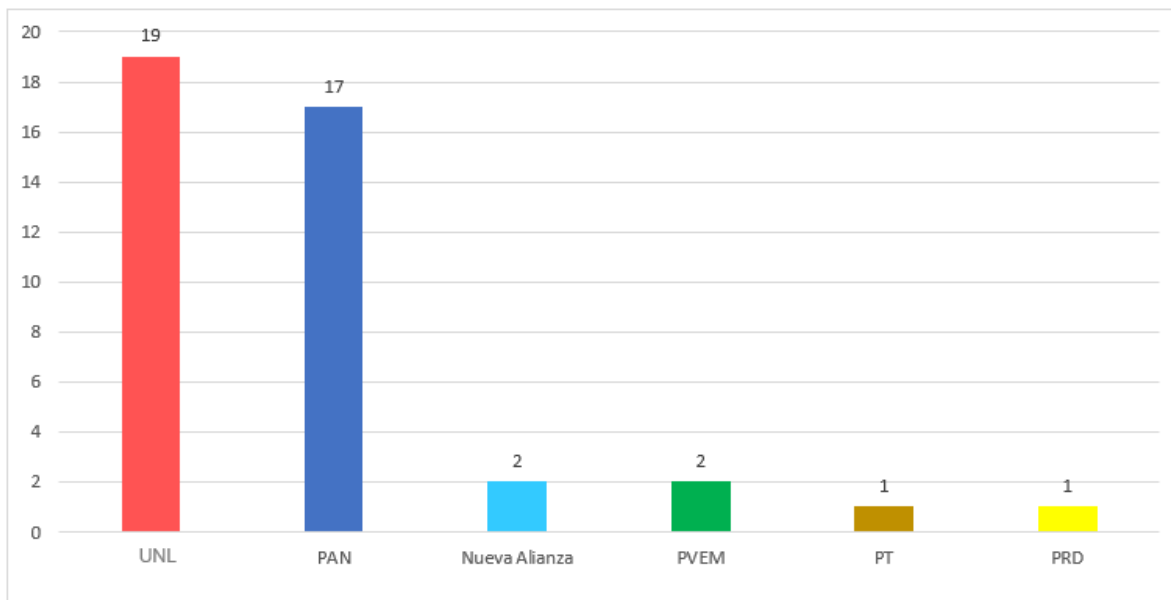
En cambio, la coalición Unidos por Nuevo León (UNL) encabezada por el PRI no logró la mayoría absoluta en el congreso local, sólo la relativa, lo que en sí mismo representó un avance con respecto a la legislatura anterior en la que había perdido la mayoría absoluta.

Esta coalición obtuvo 734,193 votos, es decir, el 51.77% por 683,844 de Acción Nacional con el 48.22%.¹⁶⁰ La distancia porcentual entre ambos fue de 3.5 puntos, incluso menor de las cifras para gobernador. En las elecciones de medio término de 2012, el PRI perdió la mayoría de la cámara de diputados local -por cuarta vez de las últimas seis legislaturas- y con ello, el control para aprobar por sí mismo las iniciativas de ley de su gobernador.

¹⁶⁰ CEENL, *Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2008-2009*, Monterrey, N.L., CEENL 2010, pp. 378-379.

Además, con estos últimos resultados electorales en el congreso local se afianzó la tendencia manifestada en los anteriores comicios, una mayoría de un partido distinto al partido en la dirección del poder ejecutivo. Con todo lo que ello significa en términos de la discusión y negociación política para aprobar las iniciativas provenientes del ejecutivo estatal. Las siguientes gráficas muestran la composición del legislativo local.

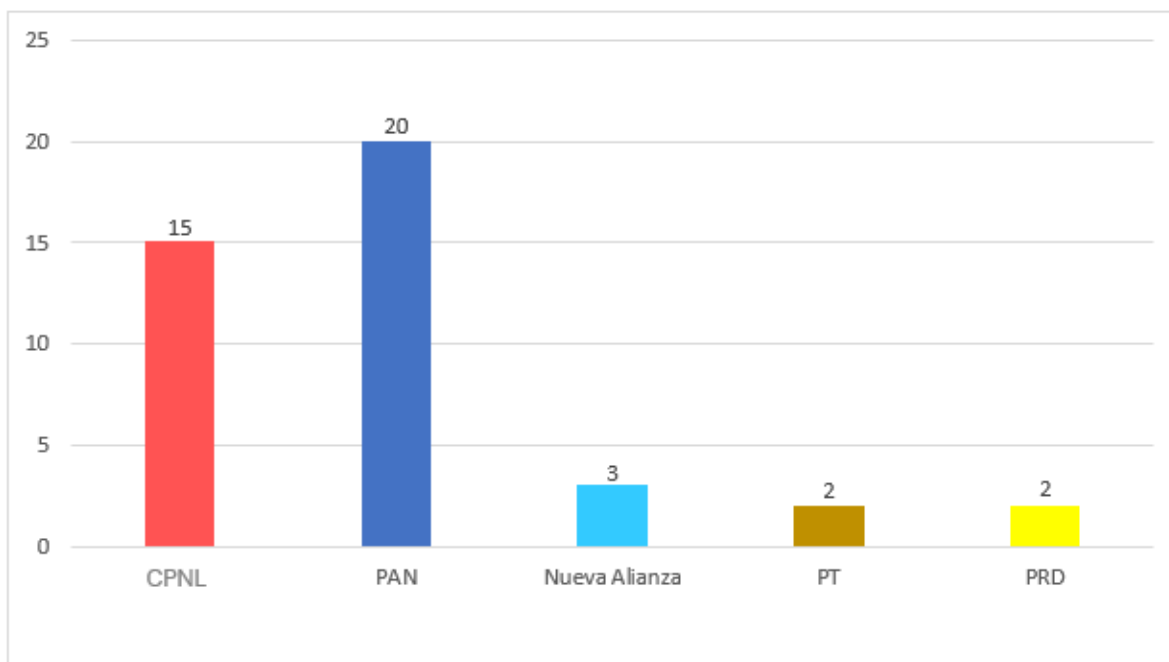
Gráfica 8. Composición del congreso local legislatura 2009 - 2012



Nota: La Coalición Unidos por Nuevo León (UNL) estuvo integrada por el PRI, PCC y PD.

Fuente: Elaboración propia con datos de CEENL, *Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2008-2009*, Monterrey, N.L., CEENL, 2010, p. 263.

Gráfica 9. Composición del congreso local legislatura 2012 - 2015



Nota: La Coalición Compromiso por Nuevo León (CPNL) se formó por el PRI, PVEM, PCC y PD.

Fuente: Elaboración propia con información de CEENL, *Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2011-2012*, Monterrey, N.L., CEENL, 2013, p. 174.

Por lo que respecta al ámbito municipal se manifestó una mayor pluralidad de alternancias en los ayuntamientos. Empero, no se puede negar que todavía existía una superioridad del PRI tanto en 2009 como en las elecciones de 2012. En ambos períodos este partido lideró una coalición electoral. En 2009 ganó en 33, siendo cuatro de ellos del Área Metropolitana de Monterrey: Apodaca, García, General Escobedo y Guadalupe. El PAN obtiene 15 municipios y sigue afianzado en Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina. Ambos partidos prácticamente se repartieron los municipios, mientras que el Partido Nueva Alianza consiguió dos y una alcaldía, Convergencia - Partido Político Nacional.

En las elecciones de 2012 el PRI alcanzó 32 victorias municipales una menos que en 2009, el PAN logró 13, dos menos que la vez anterior, y los partidos más pequeños lograron algunos triunfos al vencer en tres el PT, dos el PRD y uno Convergencia - Partido Político Nacional.

Estos resultados todavía mostraron el vigor electoral del PRI, aunque era evidente una mayor participación de los partidos de oposición en los gobiernos municipales. Si bien el PRI perdió la mayoría relativa en el congreso local en 2012, las alianzas políticas con otros partidos en la legislatura le permitieron sobrellevar su minoría en la cámara local.¹⁶¹

Además, esta legislatura se caracterizó por ser la que más dificultades tuvo para conservar la cohesión de los grupos parlamentarios del PRD, PAN y el PT inaugurándose un nuevo fenómeno político: el de la desafectación partidista, este hecho lleva a los diputados a cambiar de partido, en aras de tener una mayor ventaja política.

Así, en torno al PRD en septiembre de 2012 se presentó la deserción de uno de sus dos diputados Erick Godar para declararse independiente, tiene acercamientos con el PVEM, pero vota con la bancada del PRI. Aunque, posteriormente se reincorpora al PRD, quedando de nueva cuenta con dos diputados.

En 2013, se da la renuncia del legislador del PT Gerardo García para unirse a la facción del PRI. Con ello, este partido suma 16 diputados. En el 2014, el PAN pierde dos diputados que se declaran independientes, Luis David Ortiz y Jesús Eduardo Cedillo. La recomposición legislativa partidista quedó finalmente configurada así: el PAN 18, el PRI 16, Nueva Alianza tres, el PT uno y el PRD con dos diputados.¹⁶²

¹⁶¹ En la cámara de diputados federal (1997-2000) ningún partido alcanzó la mayoría absoluta, comenzando la época de “los gobiernos divididos.” En las entidades federativas los primeros “gobiernos divididos” aparecieron en Baja California (1989, 1992); Guanajuato (1991) y Baja California Sur (1993). Para 2012 en más de la mitad de los estados (18 de 32) no existía mayoría en el congreso local del partido del gobernador en turno. Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), “Gobiernos divididos en las entidades federativas”, en *En contexto*, núm. 34 (2013), p. 1. Consultado en: <<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/309156/1045702/file/Contexto-No.34-Gobiernos-divididos.pdf>>.

¹⁶² Medellín y Murillo, op. cit., p. 178.

4.3 La administración de Rodrigo Medina de la Cruz

Este gobierno pretendía ser una continuación de la administración anterior era el mismo partido en el poder y el gobernador fue miembro importante del gabinete anterior.¹⁶³ Representaba en el papel una nueva generación de políticos y la oportunidad no sólo de proseguir el proyecto de su antecesor sino poner énfasis en los cambios institucionales que requería Nuevo León para consolidar su gobernabilidad democrática.

El contenido de su Plan de Desarrollo giró en cuatro pilares:

generación de riqueza; desarrollo social y calidad de vida; seguridad integral y gobierno productivo y de calidad. Estos se integraron en 12 proyectos estratégicos: integración de una plataforma logística para la competitividad; mayor apoyo a los sectores estratégicos de la economía y su vinculación con las pequeñas y medianas empresas; consolidación de la sociedad del conocimiento; impulso al sector rural y al desarrollo regional; aseguramiento a largo plazo del suministro de agua; especial atención a grupos vulnerables; mayor desarrollo humano, con énfasis en educación y salud; funcionalidad, regeneración y sustentabilidad urbanas; nuevo modelo de organización y profesionalización policial; reestructuración de los servicios de procuración de justicia; atención ciudadana de calidad y mejora regulatoria y contraloría social de la acción gubernamental.¹⁶⁴

Sin duda, el principal logro institucional de este gobierno fue la creación de una nueva agencia policial: Fuerza Civil con un fuerte respaldo organizacional y financiero de la iniciativa privada de Nuevo León. Esta fuerza policiaca se convirtió en un referente policial a nivel nacional y con la cual se hizo frente eficazmente al grave problema de inseguridad que padecía Nuevo León.

Pero el saldo final de su administración no fue tan exitoso como el de su antecesor. Los siguientes ejemplos lo demuestran. Uno de los fracasos más graves de este

¹⁶³ La carrera política de Rodrigo Medina se construyó bajo la tutela del exgobernador Natividad González Parás, fungió como su coordinador de seguimiento de procesos electorales en la Subsecretaría de Desarrollo Político en la Secretaría de Gobernación, participó en su fallida campaña por la Gubernatura de 1997. Lo nombró jefe de su campaña para gobernador del 2003, lo designó Subsecretario de Atención Ciudadana y Asuntos Religiosos en su administración y posteriormente Secretario General de Gobierno.

¹⁶⁴ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015*, 2010, p. 5.

gobierno fue el haber comenzado la construcción de la tercera línea del METRO, la más pequeña en extensión que cada una de las dos ya existentes y que no concluyó. Una línea de 7.5 kilómetros de recorrido que arrancó el primero de octubre del 2013, y que debía inaugurarse a finales del sexenio. El presupuesto inicial de 5 mil 692 millones de pesos se incrementó 69.62%, es decir, tres mil 963 millones más de lo antes programado. Afirma Velázquez que la inversión total fue de nueve mil 655 millones de pesos. Esta línea fue abierta el 27 de febrero de 2021, siete años y medio después por su sucesor.¹⁶⁵

Otra obra muy cuestionada en la infraestructura de movilidad que pretendía reducir el caos vial y los tiempos de traslado fue la Ecovía un sistema de transporte integrado con vehículos nuevos y estaciones construidas para ello. El cual contaba con 80 autobuses de motores ecológicos, climatizados y equipados con tecnología de punta, que recorrían una longitud de 31 kilómetros desde la terminal Lincoln en Monterrey hasta la terminal Valle Soleado en Guadalupe, con 39 estaciones intermedias y con una reducción de hasta 50% de tiempo en su recorrido. Este modelo de movilidad pretendía ser parte del sistema integrado de transporte metropolitano.¹⁶⁶ Fue inaugurada el 28 de enero de 2014. Pero casi inmediatamente mostró sus fallas haciendo crisis en la administración gubernamental 2015-2021.

Por lo que, este modelo de movilidad urbana fue requisado por su sucesor debido a que los concesionarios que operaban la Ecovía no habían cumplido con sus obligaciones, el objetivo era volverlo más eficiente, debido a que no funcionó de acuerdo con lo diseñado: un modelo de transporte rápido, seguro y cómodo para la ciudadanía. En octubre de 2016 durante el primer informe de gobierno de su sucesor Jaime Rodríguez Calderón anunció la requisa de esta empresa, de esta forma el gobierno tomó el control de este sistema de transporte.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Karla Velázquez Cruz, “Verdadero que Línea 3 del Metro de MTY costó el doble”, en *Verificado*, 2021. Consultado en: <<https://verificado.com.mx/verdadero-que-linea-3-del-metro-de-mty-costó-el-doble/#:~:text=Sin%20embargo%2C%20el%20informe%20L%C3%ADnea,mil%20655%20millones%20de%20pesos>>.

¹⁶⁶ El costo total del proyecto fue de 1,637.5 millones de pesos. De este, 610 fueron aportados a fondo perdido por el Fondo Nacional de Infraestructura, a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; el Gobierno de Nuevo León dio 360 y el sector privado, en infraestructura y unidades de transporte, invirtió 667.5. Dinorah Nava Arias, “Es inaugurado el sistema de transporte Ecovía en Nuevo León”, en *Centrourbano*, México, D.F., 2014. Consultado en: <<https://centrourbano.com/construccion/es-inaugurado-el-sistema-de-transporte-ecovia-en-nl/>>.

¹⁶⁷ “La requisa es un acto administrativo que solamente sustituye la administración de manera temporal para dar un mejor servicio y solucionar todos los problemas que ha encontrado”, señaló Felipe Avilés el

Otro proyecto insigne que intentó el gobierno de Medina de la Cruz y que fracasó desde un principio fue Monterrey VI obra hidráulica de 372 kilómetros de extensión, un acueducto desde el Río Pánuco hasta la Presa Cerro Prieto en Linares a construir en tres años con el que se buscaba abastecer de agua potable a Monterrey y su zona conurbada durante los próximos 50 años. A un costo que rebasaba los 60 mil millones de pesos y con un financiamiento a 27 años. Pero debido a severas acusaciones de corrupción en la asignación de la obra a cierta empresa y el alto costo del proyecto terminó siendo cancelado.¹⁶⁸

No obstante, las crecientes necesidades hídricas de Nuevo León y el potencial de satisfacer las necesidades acuíferas del estado en las próximas décadas, este proyecto tan cuestionado por partidos de oposición, organismos empresariales y ciudadanos no trascendió el mero nivel de estudios técnicos.

Este fue un gobierno de contrastantes resultados, se creó una nueva institución policial, pero con proyectos a medias y muy criticados. Al final, el cuestionamiento a esta administración por los déficits de resultados pesó demasiado para mantener la continuidad de su partido en la gubernatura y preparó el terreno a una opción política distinta a los tradicionales partidos en Nuevo León el PRI y el PAN.

Subsecretario del Trabajo en el Estado. También afirmó que esta requisita encabezada por el Secretario de Desarrollo Sustentable verificará en todo momento que los derechos de los trabajadores se respeten. Además, se buscará resolver las deficiencias y carencias que se encontraron en la Ecovía, tanto en el servicio como en infraestructura. Araceli Robles Castillo, “Gobierno de Nuevo León toma control de ecovía”, en *Noticias Pasajero 7*, Zapopan, Jalisco, 2016. Consultado en: <<http://www.pasajero7.com/gobierno-nuevo-leon-toma-control-ecovia/>>.

¹⁶⁸ Redacción, “El Bronco' pone freno al millonario acueducto Monterrey VI. El gobernador electo de Nuevo León consideró que se trata de la obra 'más cara de la historia' del estado, por lo que pide su cancelación”, en *Expansión*, México, D.F., 7 de julio del 2015. Consultado en: <<https://obras.expansion.mx/construccion/2015/07/07/el-bronco-pone-freno-al-millonario-acueducto-monterrey-vi>>.

4.4 La ausencia de una Ley de Participación para el Estado

Al igual que los dos gobiernos anteriores este contemplaba en su Plan Estatal de Desarrollo la necesidad de incorporar una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Pero tampoco que fuera tan lejos. Porque no quiso incorporar los mecanismos de la democracia directa en la normatividad local, lo que otras entidades federativas ya habían agregado en su propia legislación.

El instrumento rector de la administración estatal concluía que Nuevo León necesitaba de un mayor contacto entre el estado y la sociedad. Por ello, debía enfatizarse una mayor participación de la ciudadanía en la gestión gubernamental y en la concepción de las políticas públicas, porque estas representaban una tendencia mundial creciente en los procesos de gobernanza de los tres ámbitos de gobierno.¹⁶⁹

Asimismo, el Plan Estatal de Desarrollo reconoce la carencia de mayores mecanismos institucionales en la interacción gobierno-sociedad: “En materia de gobernabilidad democrática y servicios al ciudadano, la interacción de las instancias gubernamentales con la sociedad y las organizaciones civiles, así como de los tres órdenes de gobierno, cuenta con mecanismos de coordinación y colaboración que aún son insuficientes para el cabal aprovechamiento de su potencial.”¹⁷⁰

La participación ciudadana como concepto aparece a lo largo de todos los ejes de este documento: en la promoción de acciones conjuntas de seguridad pública; la protección del ambiente y los recursos naturales; desarrollo urbano; desarrollo económico, desarrollo social: transporte público; el fomento de un clima de gobernabilidad y respeto a la legalidad a partir del desarrollo de una cultura ciudadana y de legalidad; en la planeación y gestión gubernamental; en la supervisión del desempeño gubernamental, *etc.*

Pero la incorporación de otras modalidades de participación ciudadana no fue contemplada seriamente, ya que no se concretó en la promulgación de una legislación que permitiera ensanchar los canales de la democracia directa en Nuevo León.

¹⁶⁹ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal...*, 2010, op. cit., p. 107.

¹⁷⁰ Ídem.

Este gobierno contó con una mayoría relativa en el congreso local durante el primer trienio del sexenio que pudo haber acordado con otras facciones legislativas un esquema de la participación ciudadana más allá de los procesos electorales con la creación de una ley que incorporara al plebiscito, referéndum, revocación de mandato entre otros mecanismos institucionales para acompañar y complementar a la democracia representativa y a otras formas de participación ya existentes.

Aunque, no obtuvo una mayoría legislativa en la segunda parte del sexenio pudo haber mostrado una mayor vocación democrática y negociar con la mayoría opositora para haber aprobado finalmente la Ley de Participación Ciudadana de Nuevo León.¹⁷¹

Más bien este gobierno siguió la tónica de la administración anterior con el desarrollo de los consejos consultivos de participación ciudadana en las diversas áreas del quehacer gubernamental pero nunca pretendió realmente subsanar el vacío jurídico que había en materia de participación vía los mecanismos de la democracia directa.

El Plan Estatal de Desarrollo de esta administración en el discurso exhibió disposición a crear distintas modalidades de participación ciudadana:

Existen áreas en las que la comunidad percibe que es preciso reforzar la vigencia del estado de derecho, para que haya una estricta observancia de la legislación y normatividad aplicables. La cultura ciudadana y la práctica de los valores cívicos no tienen un alcance general. El fortalecimiento de las instituciones mediante la formación de consejos consultivos de participación ciudadana, juntas vecinales o comunitarias, y demás instancias de participación y concertación, ha sido desigual,

¹⁷¹ La primera Ley de Participación Ciudadana fue la de 1995 en el entonces Distrito Federal la capital del país en el que sus propias autoridades aún eran designadas por el presidente de la república y no electas por sus habitantes. “Dicha ley estableció solamente mecanismos de participación ciudadana de bajo alcance para el ciudadano, ya que sólo contempló la elección de jefes de manzana, e introdujo la figura de los consejeros ciudadanos. En 1998 fue aprobada en el Distrito Federal una nueva Ley de Participación Ciudadana, la cual introdujo formas de democracia directa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, y otras. Estas formas de participación directa fueron legalizadas también en Jalisco en enero del mismo año, por medio de una Ley de Participación Ciudadana. Después de 1998, inició un proceso de imitación legal que se fue extendiendo por la mayor parte del país. En 2001 ya había 13 estados con leyes de participación ciudadana; en 2006 se tenían 28 en esa condición.” Lamentablemente Nuevo León no se encontraba en esta lista. Pedro Lucio López, “Análisis comparativo sobre la regulación de los mecanismos de participación ciudadana de la democracia directa en las 32 entidades de México”, en Moisés Pérez Vega (coord.), *Mecanismos de Participación Ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*, Monterrey N.L., CEENL, 2021, p. 65.

no cuenta con un ordenamiento normativo de carácter general, y no ha sido objeto de una evaluación sistematizada.¹⁷²

A pesar de que el gobernador Medina de la Cruz dio a conocer en su Primer Informe de Gobierno que: “la participación ciudadana es un factor clave para combatir exitosamente el rezago. Involucrar a los habitantes da lugar a que opiniones se expresen y se conlleve un proceso más democrático.”¹⁷³

Pero, este documento enfatizaba la relevancia de un esquema específico de participación ciudadana: la de los consejos consultivos, ejemplo sobresaliente de éstos se ubica en el ámbito educativo: “Los Consejos Consultivos de Participación Ciudadana para la Educación desempeñan un papel significativo en la potencialización de los programas que lleva a cabo la Secretaría de Educación. En el presente año se produjo la renovación del Consejo Consultivo Estatal de Participación Ciudadana para la Educación, de los 51 Consejos Consultivos Municipales y se encuentran en proceso 5 mil 622 Consejos Escolares.”¹⁷⁴

Además, enfatiza el gobernador los avances de su administración en esta materia: “Se continúa impulsando la colaboración efectiva de los consejos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal (APE), así como para fortalecer la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía en el desarrollo de las tareas públicas.”¹⁷⁵

Todavía, y como producto de los estragos que provoco el Huracán Alex en el año 2011 se creó un consejo más de participación ciudadana. El Consejo Estatal para la Reconstrucción de Nuevo León instancia que tenía la responsabilidad de liderar la atención de los severos daños originados por este fenómeno meteorológico.

En este mismo primer informe el gobernador admite la necesidad vital que existe para fortalecer la gobernabilidad democrática, y por ello, es indispensable fomentar la

¹⁷² Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal...*, 2010, op. cit., p. 107.

¹⁷³ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Primer Informe de Gobierno*, 2010, p. 128.

¹⁷⁴ Gobierno del Estado de Nuevo León, op. cit., p. 86.

¹⁷⁵ *Ibíd.*, p. 172.

participación ciudadana, pero a través de sólidas estructuras de organización social, con capacidad para influir en el desarrollo de las comunidades.¹⁷⁶

Sin embargo, se limita a enfatizar este paradigma de la participación ciudadana dejando de lado que, para el fortalecimiento democrático, se deben crear otras alternativas institucionales que también vigoricen a la gobernabilidad democrática desde abajo. Como la institucionalización de los mecanismos de democracia directa: referéndum, plebiscito o revocación de mandato.

Si bien y al igual que en los dos sexenios previos se discutió la posibilidad de construir la ley de participación ciudadana para el estado. Incluso se instaló una Mesa de Trabajo en el congreso local a través de la Comisión Especial para la Reforma del Estado que incluía entre otras iniciativas, impulsar la aprobación de una Ley de Participación Ciudadana para Nuevo León que otros estados de la república ya habían promulgado desde hacía mucho tiempo.

Sin embargo, de nueva cuenta, los resultados fueron infructuosos, lo que demostró en los hechos que nunca hubo una verdadera convicción democrática de transitar por éstas inéditas coordenadas políticas, las resistencias autoritarias eran así, bastante reveladoras.

¹⁷⁶ *Ibíd.*, p. 173.

4.5 La asignatura pendiente la conversión de la Procuraduría General de Justicia del Estado en órgano constitucionalmente autónomo

Del análisis de los planes, informes y acciones de este gobierno se desprenden medidas administrativas y jurídicas orientadas al fortalecimiento y modernización de la procuración de justicia en el estado.

El Plan Estatal de Desarrollo es explícito en este terreno cuando reconoce que la sociedad ha perdido la confianza en la autoridad y se siente vulnerable ante la delincuencia:

El poder económico e intimidatorio que ostenta el crimen organizado ha incidido directamente en la efectividad de los cuerpos policiales y de procuración de justicia, pues ha facilitado su infiltración e inhibido su capacidad de respuesta. El entorno en materia de seguridad ha cambiado; la delincuencia, organizada y no organizada, ha asumido nuevas modalidades, lo que hace indispensable adecuar las normas aplicables en materia de prevención del delito y de procuración de justicia. La tarea permanente del gobierno debe ser impulsar la consolidación de las instituciones para lograr una administración de seguridad y justicia, eficaz, transparente y responsable; incentivar la participación ciudadana; combatir y castigar severamente a quienes infringen la ley.¹⁷⁷

Reconoce así la necesidad de mejorar la confianza de la gente en la Procuraduría General de Justicia del Estado y para ello es preciso contar con un Consejo Consultivo Ciudadano eficaz que revise su funcionamiento y evalúe las acciones y resultados de la institución.

Además, se enfatiza en el Plan de Desarrollo que debe haber una exigencia permanente para incrementar los resultados de esta institución dado el contexto de inseguridad, el incremento de la criminalidad y la violencia en el estado y el país. Al multiplicarse la demanda ciudadana de una mayor y mejor seguridad. Estableció como una de las coordenadas fundamentales de ese gobierno la renovación del sistema de procuración de justicia al subrayar varias estrategias de acción como las siguientes:

¹⁷⁷ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal...*, 2010, op. cit., pp. 90-91.

- Consolidar el marco legal de la Procuraduría: Impulsar la autonomía de los servicios periciales; Hacer menos rígida la integración de la averiguación previa; Adecuar los procesos y estructura al nuevo sistema penal acusatorio; Ampliar el alcance de los juicios orales.
- Renovar los procesos de procuración de justicia: Ampliar el alcance del sistema de gestión de calidad; Disminuir tiempos de respuesta en la atención a la ciudadanía; Llevar a cabo el rediseño de procesos y distribución de cargas de trabajo; Iniciar convenios de colaboración con otros estados e instituciones internacionales; Instituir mecanismos que faciliten la denuncia de funcionarios, vía teléfono e internet; Generar protocolos ministeriales para la unificación de procesos de investigación.¹⁷⁸

Destacan de estas propuestas la de consolidar un nuevo marco jurídico para la procuraduría, como la de impulsar la autonomía del área de los servicios periciales para reforzar su actuación en el marco de la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio.

No obstante, los cambios propuestos para esta institución que pretendían optimizar su funcionamiento estaban circunscritos a su régimen interior. No se trató de un cambio más radical como lo era separar a la procuraduría de justicia de la esfera del Poder Ejecutivo, la cual hubiese sido una medida institucionalmente de mayor alcance, al contarse con un órgano constitucionalmente autónomo que mejorarse su eficacia interna, pero también para profundizar la gobernabilidad democrática, al consolidar una institución fundamental en la construcción de un verdadero Estado Democrático de Derecho.

En lo que se refiere al primer punto relativo al nuevo marco legal de la procuraduría efectivamente esta administración cumplió con lo propuesto en su Plan Estatal de Desarrollo al promulgar la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León de 2012 así como su respectivo reglamento. En sustitución de la creada por su antecesor ocho años antes en 2004.

El primer informe de gobierno de esta administración refiere las adecuaciones orgánicas a este ente público:

¹⁷⁸ *Ibíd.*, pp. 99-100.

la creación de la Unidad Especializada Antisecuestros; el traspaso de la Dirección de lo Contencioso a la Consejería Jurídica del Gobernador; la reubicación de la Dirección de Extradiciones y Asuntos Internacionales de la Subprocuraduría Jurídica a la Subprocuraduría del Ministerio Público; la conversión de la Dirección General de Derechos Humanos en la Dirección de Derechos Humanos; y la transformación a dirección del Centro de Orientación, Protección y Apoyo a Víctimas del Delito (Copavide).¹⁷⁹

La Procuraduría reforzó su trabajo institucional a través de diferentes medidas que incrementaron su marco de actuación, como la profesionalización y aumento de servidores públicos, así como la apertura de nuevos espacios para brindar mejores servicios a la ciudadanía, mayor atención a las víctimas del delito, además de optimizar los procesos de investigación y persecución de los criminales.

En su Cuarto Informe de Gobierno destaca no sólo la creación del Instituto de Criminalística y Servicios Periciales, a la cual se otorgó una mayor autonomía, además, se crearon otras instancias institucionales como: “las categorías de Mediador, Asesor Victimológico, Auxiliar de Investigación, Agente del Ministerio Público Investigador, Agente del Ministerio Público de Control de Detenidos, Agente del Ministerio Público Orientador y Analista de Seguimiento a Salidas Alternas con el objetivo de brindar el apoyo necesario en los procesos de atención y servicio a la ciudadanía en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.”¹⁸⁰

Además, en el Quinto Informe de Gobierno se señala que en marzo de 2014 se reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, para crear tres fiscalías regionales que son las responsables de investigar y perseguir delitos bajo el Nuevo Sistema de Justicia con el auxilio de la Agencia Estatal de Investigaciones y el Instituto de Criminalística y Servicios Periciales.¹⁸¹ Cabe resaltar el punto anterior, en virtud de la reforma jurídica que planteó el ex presidente Felipe Calderón en 2008 al cambiar el tradicional esquema de administración de justicia en México para transitar del viejo modelo acusatorio, inquisitivo, escrito al acusatorio, adversarial, oral.¹⁸²

¹⁷⁹ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Primer Informe...*, 2010, op. cit., pp. 156-157.

¹⁸⁰ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Cuarto Informe de Gobierno*, 2013, p. 154.

¹⁸¹ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Quinto Informe de Gobierno*, 2014, pp. 149-150.

¹⁸² “El 18 de junio de 2008 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22; 73; 115 y el 123 de la constitución. La envergadura de la reforma constitucional en

En este sentido, el Gobierno de Nuevo León se trazó como propósito cardinal una evolución eficaz y rápida del sistema tradicional al nuevo sistema, con reformas legales, cambios organizacionales, rediseño de instalaciones, capacitación de personal para que la Procuraduría enfrentara en mejores condiciones el reto que significaba esta transformación radical en la procuración y administración de justicia.

Dado que el objetivo nacional era consumir la implementación del nuevo sistema de justicia en el año 2016, el Quinto Informe de Gobierno destaca que la procuraduría estatal planeó concluir su implementación en abril del 2015. En septiembre de 2014 se había logrado un avance del 85%. Así, Nuevo León se convirtió en el líder nacional en la ejecución del nuevo modelo.¹⁸³

Al hacer un balance de lo logrado en esta materia el gobierno de Rodrigo Medina reiteró en su Sexto Informe de Gobierno que la implementación del Nuevo Sistema de Justicia fue una de las transformaciones institucionales más complicadas planteadas en el país, y que esta complejidad superó la capacidad institucional de muchas entidades federativas, lo que las obligó a diferir la entrada en vigor del nuevo de modelo justicia. En tanto, Nuevo León se afianzó como el líder nacional al adelantar los tiempos de su puesta en marcha, que estaba programada para enero de 2016, y que culminó su implementación en abril de 2015.¹⁸⁴

Sin duda, avances importantes, pero que carecieron de un enfoque más integral, de un cambio cualitativo más profundo que debió transformar a la Procuraduría de Justicia en un órgano constitucionalmente autónomo.

materia penal representa no sólo un parteaguas en los sistemas de procuración e impartición de justicia, sino un verdadero cambio de paradigma para todos los actores que conforman un Estado Democrático de Derecho.” Consejo de la Judicatura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial de la Federación, *El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio desde la Perspectiva Constitucional*, México, D.F., Consejo de la Judicatura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, p. 11.

¹⁸³ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Quinto Informe...*, 2014, op. cit., p. 150.

¹⁸⁴ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Sexto Informe de Gobierno*, 2015, p. 158.

Conclusiones

Lo que no consiguió la tradicional fuerza de oposición en el estado, el PAN en la primera alternancia: retener el Poder Ejecutivo y la mayoría absoluta en el congreso local, lo logró el PRI. Este partido reveló una vez más una capacidad de resiliencia que le llevó al triunfo en estas elecciones.

El joven candidato priista Rodrigo Medina que se forma en el equipo del gobernador saliente como Secretario General de Gobierno alcanzó la gubernatura con la inercia del trabajo realizado por Natividad González Parás y su experiencia política en estas lides. Si bien el novel candidato Medina derrotó al candidato panista Fernando Elizondo que pertenecía a una generación política más vieja, lo hizo con un margen más estrecho que el conseguido por su mentor.

El gobierno de Rodrigo Medina estuvo muy lejos de alcanzar los logros de su antecesor y aunque tuvo éxitos resonantes como la creación de la policía Fuerza Civil con apoyo financiero y técnico de la iniciativa privada del estado, que fue la respuesta institucional de su gobierno a la violencia criminal que se había desatado como nunca. Sin embargo, tuvo fallas severas en su administración, como el fracaso en terminar la construcción de la pequeña línea tres del Metro. El infructuoso proyecto de construir un nuevo penal en el municipio de Mina, o el malogrado el Proyecto Monterrey IV que intentaba traer agua al área metropolitana desde el Río Pánuco. Además, su falta de experiencia en asuntos políticos, le hicieron perder la mayoría absoluta en el congreso en la segunda parte de su sexenio y terminó su período constitucional con 12 años consecutivos del PRI al mando del Poder Ejecutivo.

Tampoco se preocupó por avanzar a la democracia local más allá de las elecciones. No hubo intentos reales por profundizar otros vértices de la gobernabilidad

democrática, que con el tiempo se afianzara, en base a una más inclusiva participación ciudadana y un más funcional Estado de Derecho

El fracaso de este gobierno en términos generales llevó al electorado a buscar una inédita alternancia política en 2015 que por lo pronto descartaba a las opciones políticas tradicionales del PRI y del PAN para la gubernatura.

Capítulo 5. El primer gobernador independiente en Nuevo León 2015-2021

5.1 El contexto nacional e internacional del proceso electoral en el Estado

La realidad política mexicana de este período se distingue porque el PRI recuperó la titularidad del ejecutivo federal con Enrique Peña Nieto y con ello terminó la experiencia de Acción Nacional (2000 - 2012) en la conducción del país.

En las elecciones presidenciales del 2012, el PRI venció por múltiples causas: la violencia nacional desatada por la guerra contra el narcotráfico del Presidente Felipe Calderón, el lento crecimiento económico, el desgaste político acelerado del PAN tras 12 años en el poder, limitados resultados del gobierno, una candidata panista no competitiva postulada a la presidencia de la república, mientras que el PRI mostró una vez más capacidad política para rearticularse.

En 21 entidades federativas el candidato presidencial priista obtuvo el mayor número de votos, aunque en Nuevo León triunfó la candidata panista Josefina Vázquez Mota, gracias a la históricamente arraigada tradición local del PAN.

Señala Bravo-Ahuja que, si bien es cierto, el PRI regresó a la presidencia, sólo obtuvo 168 distritos uninominales y con los plurinominales su bancada apenas alcanzó 207 diputados, es decir, el (41.40%) del total. Por lo que se vio obligado a establecer alianzas con otros partidos políticos para lograr la mayoría absoluta de la cámara baja y con ello aprobar las iniciativas presidenciales.¹⁸⁵

En estas circunstancias la administración del Presidente Peña Nieto se movió de manera ágil para aprovechar la inercia de su victoria electoral y aprovechar que el PRI estaba de nuevo en los controles del gobierno e impulsó un acuerdo con los principales partidos políticos de oposición el PAN y el PRD. Lo que dio origen a lo que se convirtió en el vértice de su gobierno: el Pacto por México firmado el dos de diciembre de 2012.

¹⁸⁵ María Marcela Bravo-Ahuja Ruiz, “Resultados electorales y perspectivas 2012. Reposicionamientos partidistas”, en *Revista Estudios Políticos*, núm. 28 (2013), p. 13. Consultado en: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/35503/32336>>.

Integrado por un conjunto de reformas estructurales entre la que desataca la Reforma Política-Electoral que entre varias novedades contempló los gobiernos de coalición, la reelección consecutiva de senadores, diputados y de los miembros de los ayuntamientos.

Así, como la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en un nuevo organismo público autónomo de carácter nacional llamado Instituto Nacional Electoral (INE). Se promulga la Ley Federal de Consulta Popular y las candidaturas independientes para los puestos de elección.

En otro sentido, continua la guerra contra el narcotráfico y la inseguridad pública sigue siendo un grave problema. En este contexto el 26 de septiembre de 2014 desaparecieron, durante un ataque armado, 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero uno de los casos más dramáticos de la historia reciente del país. En que se vieron involucradas autoridades, agencias policiales y narcotraficantes.

Asimismo, el 11 de junio de 2015, Joaquín “El Chapo” Guzmán Loera uno de los principales líderes del narcotráfico, el cartel de Sinaloa. Protagonizó una de las fugas más espectaculares de la historia al escapar del Penal del Altiplano, la principal cárcel de máxima seguridad en México. A través de un túnel de 1.5 kilómetros construido debajo de la prisión, el capo logró evadir toda vigilancia. Fue recapturado seis meses después,

Mientras que a nivel internacional el hecho que traería el mayor impacto en nuestro país fueron las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016. En las que resultó electo el candidato republicano Donald Trump. Esto ocasionó continuas tensiones diplomáticas con nuestro país que no cesaron hasta que dejó la presidencia en 2021. En 2015 lanzó su precandidatura presidencial y desde entonces el magnate estadounidense atacó a nuestro país por múltiples razones. Precisamente dos de sus principales ofertas de campaña eran combatir la inmigración ilegal y el narcotráfico mexicano. Por ello, propuso levantar un “gran muro” que cubriera toda la frontera entre México y Estados Unidos, porque en su perspectiva desde territorio mexicano están entrando terroristas, drogas y criminales. Además, amenazó con eliminar el Acuerdo de Libre Comercio vigente desde 1994, si este no era renegociado. Así, surge el nuevo Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) firmado el 30 de noviembre de 2018.

5.2 Elecciones competitivas y cambio de gobierno

Los comicios de gobernador, diputados locales y municipios de 2015 en Nuevo León fueron históricos en más de un sentido suceden a la mitad de la gestión presidencial priista (2012-2018). Además, en un entorno político local muy diferente al de las elecciones de gobernador de 2009.

Los comicios de 2015 en el estado estrenaron la reforma constitucional federal en materia electoral de febrero de 2014 y sus leyes secundarias: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que substituyó al Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales de 2008, la nueva la Ley General de Partidos Políticos, y con varias reformas a la Ley General en Materia de Delitos Electorales y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

A nivel local se promulgó la nueva Ley Electoral del Estado de julio de 2014 en donde lo más significativo en términos locales y con efectos inmediatos fue la reincorporación de las candidaturas independientes a la normalidad electoral para acceder a los distintos cargos de elección popular.¹⁸⁶

Así, la pérdida del monopolio político de los partidos para presentar candidatos abrió la puerta a que se presentarán candidatos independientes a los diferentes puestos de elección popular siendo la de gobernador la más importante. En esta coyuntura Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón se convirtió en el primer ejecutivo estatal independiente en México.¹⁸⁷

La victoria de un candidato independiente a la gubernatura reconfiguró el sistema de partidos políticos que tradicionalmente había caracterizado al estado con un modelo de partido hegemónico desde 1929 hasta 1997 y brevemente bipartidista entre 1997-2015, con el PRI y el PAN como actores fundamentales.

¹⁸⁶ La legislación de Nuevo León ya había contemplado a las candidaturas independientes en la Ley Electoral de Nuevo León de 1949 pero fueron derogadas en el año de 1976.

¹⁸⁷ No era un candidato independiente en *strictu sensu*, toda su vida política estuvo siempre ligada al PRI, siendo Secretario de Acción Juvenil estatal de la Confederación Nacional Campesina, Secretario General del PRI local, diputado local, diputado federal y alcalde del municipio metropolitano de García.

Esta contienda electoral se caracterizó por tener un récord de candidatos postulados a la gubernatura del estado fueron 10 en total, aunque durante la campaña algunos declinaron a favor de otro. Fueron los casos de Fernando Elizondo Barragán del Partido Movimiento Ciudadano y Raúl Guajardo Cantú del Partido Encuentro Social que decidieron apoyar la propuesta independiente encarnada por Rodríguez Calderón.

Jaime Rodríguez fue el único candidato independiente en participar para este cargo, aunque no era ningún participante primerizo en la actividad política, fue miembro del PRI al que renunció finalmente en 2014 cuando se convenció que sus legítimas aspiraciones a seguir trascendiendo políticamente no serían posibles en unas condiciones internas del partido, en la que una sola corriente del PRI se había hecho de su dirigencia, y a la cual, él no pertenecía.

De este modo, después de evaluar sus nulas posibilidades de ser candidato por su partido, con la nueva legislación electoral que reglamentó las candidaturas independientes y en un contexto político de desgaste acelerado de los principales partidos en el estado, decidió abandonar al PRI y construir la suya propia.

Por su parte, la quinta candidata mujer ¹⁸⁸ postulada para la gubernatura en la historia de Nuevo León Ivonne Liliana Álvarez García del PRI había ganado en todas las elecciones en las que había competido, estaba invicta: fue diputada local, diputada federal, alcaldesa de Guadalupe, senadora. Formaba parte de la gente cercana al gobernador Rodrigo Medina de la Cruz. Él y su partido la designaron en el marco de una estrategia electoral que pretendía neutralizar la posible candidatura de la exalcaldesa panista de Monterrey Margarita Alicia Arellanes Cervantes quien buscaba ser también la primera gobernadora de Nuevo León y a quien el PRI creía que de ser postulada por el PAN se convertiría en una poderosa contrincante, situación que finalmente no sucedió, porque el PAN postuló a Felipe de Jesús Cantú Rodríguez.

Los comicios de 2015 resultaron una gran sorpresa política, el triunfo arrollador de la candidatura independiente no dejó lugar a dudas, Rodríguez Calderón obtuvo un

¹⁸⁸ La primera había sido Arlina Marroquín Sánchez en 1991 postulada por el Partido Liberal Revolucionario (PLR), la segunda fue Liliana Flores Benavides por la Coalición Democrática (PRD - PVEM) en 1997, la tercera Juana María Bonilla Rodríguez por el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) en 2003, la cuarta Marta Zamarripa Livas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 2009.

millón 20 mil, 552 votos, el (48,82%) que ni la sumatoria de los sufragios obtenidos por la candidata del PRI que como lo había hecho en las dos últimas elecciones, el partido iba en coalición en este caso la Alianza por tu Seguridad (APTS) integrada por el PVEM, Nueva Alianza y un partido local el Demócrata con 498, 644 sufragios, el (23.85%) y el candidato del PAN con 466, 543 (22.32%) superaron las cifras del candidato ganador.¹⁸⁹

En las siguientes tabla y gráfica se puede observar los resultados estadísticos:

Tabla 5. Candidatos a gobernador por partido político y resultados electorales 2015

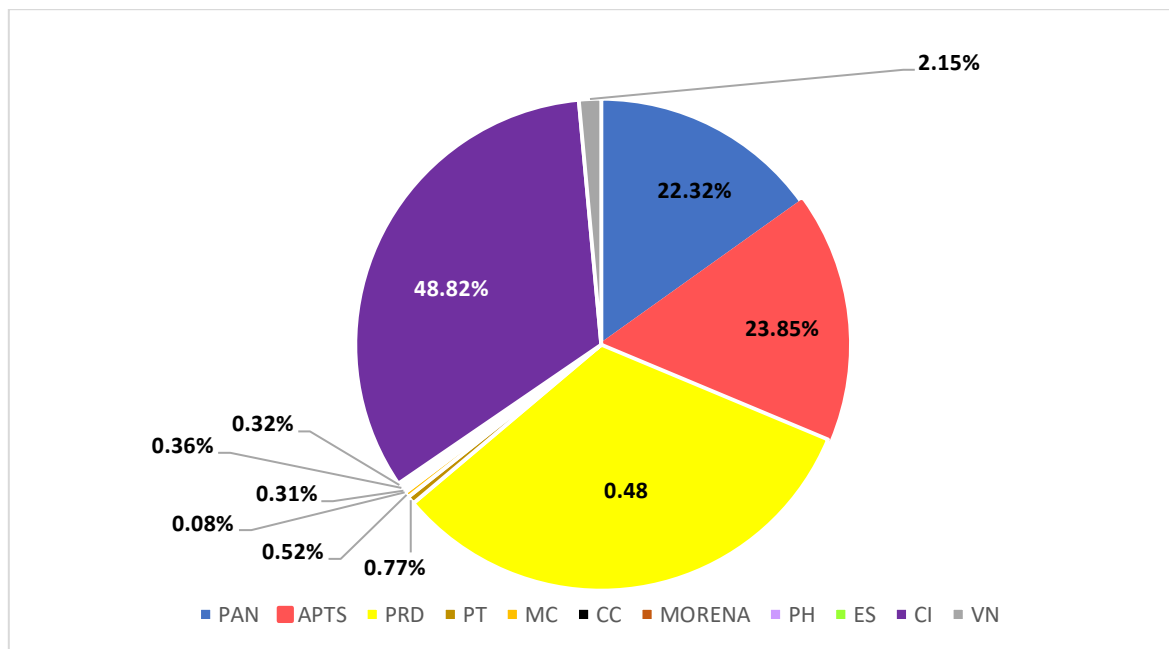
Partido	Votos	Candidato a Gobernador
Candidato Independiente	1, 020, 552	Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón
Alianza por tu Seguridad (APTS)*	498, 644	Ivonne Liliana Álvarez García
Acción Nacional (PAN)	466, 543	Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Del Trabajo (PT)	16, 132	Asael Sepúlveda Martínez
Movimiento Ciudadano (MC)	10, 881	Fernando Elizondo Barragán
De la Revolución Democrática (PRD)	10, 104	Humberto González Sesma
Humanista (PH)	7, 617	Jesús María Elizondo González
Encuentro Social (PES)	6, 679	Raúl Guajardo Cantú
Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)	6, 536	Rogelio González Ramírez
Cruzada Ciudadana (PCC)	1, 580	Luis Servando Farías González
Votos Nulos	45, 012	---
Votos Totales	2, 090, 280	---

* Coalición: PRI, PVEM, Partido Nueva Alianza y PD.

Fuente: Elaboración propia con los datos de CEENL, *Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2014-2015*, Monterrey, N.L., CEENL, 2016, p. 216.

¹⁸⁹ CEENL, *Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2014-2015*, Monterrey, N.L., CEENL, 2016, p. 216.

Gráfica 10. Votación por partido político para la elección de gobernador en Nuevo León 2015



Fuente: Elaboración propia con los datos de CEENL, *Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2014-2015*, Monterrey, N.L., CEENL, 2016, p. 216.

Estos resultados fueron inéditos ya que los partidos históricamente de mayor arraigo fueron desplazados de la gubernatura no por otro partido sino por un candidato independiente. Entre las posibles explicaciones a este fenómeno se encuentran aquellas que señalan que la ciudadanía castigó los malos resultados del gobierno priista de Rodrigo Medina que fueron severamente cuestionados. El PRI tenía una candidata débil que no fue resultado de una elección primaria y que generó una ruptura interna en el partido. Además, la incapacidad del PAN para renovarse, mejorar su oferta política y ampliar los lazos con la ciudadanía. Así, la desgastada imagen de ambos partidos, el pobre desempeño de sus administraciones públicas y el símbolo de la corrupción que acompañó a sus gobiernos terminó por orientar al electorado por una opción política que al menos en el papel ofrecía cosas distintas. En este contexto la candidatura de Jaime Rodríguez se posicionó.

Además, de un sistema de partidos que ya estaba mostrando signos de un notorio desgaste institucional que solamente las dirigencias de ambos partidos no veían. No leyeron bien el signo de los tiempos políticos que se vivían y no se han ajustado todavía a

una nueva realidad política marcada por la competitividad electoral, la necesidad de otras formas modernas de hacer política y las nuevas tecnologías de la información. Rodríguez Calderón fue quien mejor aprovechó como candidato las bondades cibernéticas que ofrecían estos instrumentos para llegar a un nuevo sector de los votantes a los que conquistó en su mayor parte.

Explica Medellín que la ventaja competitiva que tuvo el candidato independiente radicó en una campaña electoral que se extendió por las redes sociales, de manera específica en *Twitter*, *Facebook* y *YouTube*, y en una muy reducida estrategia electoral tradicional de campaña, por no decir casi nula, en virtud de las limitaciones que la legislación electoral otorgaba en materia de financiamiento a los candidatos independientes.¹⁹⁰

En el caso de Ivonne Álvarez que fue la primera mujer candidata del PRI a gobernador en el estado, - promovida en el marco de la emergente política de la paridad de género - la forma de postularla sin elecciones internas, designada al viejo estilo vertical y ligada políticamente al gobernador Rodrigo Medina cuyo negativo enjuiciamiento en la opinión pública sobre su administración, -que incluso le costó ser llevado ante la justicia y pasar en el penal del Topo Chico casi un día en enero de 2017- le pesó de manera definitiva, a pesar de la exitosa trayectoria electoral que la había acompañado.

Además, su candidatura fracturó al PRI por el monopolio que dominaba su dirigencia y haber desplazado a otras corrientes del partido que representaban tradicionales figuras como Abel Guerra Garza y Jaime Rodríguez Calderón generó divisiones internas que rompieron la unidad en torno al apoyo que necesitaba su abanderada a la gubernatura.

Señala Nuncio que la dirigencia nacional del PRI al realizar el balance de los resultados electorales en Nuevo León omitió dos causas de fondo que condujeron a su derrota en Nuevo León: no haber tomado en cuenta a las bases priistas en el estado y dejar

¹⁹⁰ Laura Nelly Medellín Mendoza, “De la victoria de un candidato independiente a los desafíos en la eficacia del desempeño gubernamental: el caso del estado de Nuevo León, México”, en *Revista Papel Político*, vol. 23, núm. 2 (2018), p. 5. Consultado en: <<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/21806>>.

tal decisión a la cúpula del partido, estos hechos habrían sido el motivo por los que un sector importante del PRI votó por Jaime Calderón y no por Ivonne Álvarez.¹⁹¹

Por su parte, el candidato del PAN Felipe de Jesús Cantú Rodríguez tenía buenas credenciales políticas, se forjó en las bases juveniles del partido, fue diputado local y federal, también alcalde de Monterrey, Director General del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación y Director de Operaciones de la paraestatal Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo (DICONSA).

Al competir en los comicios internos del partido resultó electo para ser el candidato del PAN a la gubernatura de Nuevo León, al derrotar a Margarita Arellanes Cervantes quien era entonces la alcaldesa de Monterrey. El 55% de la militancia panista votó a favor de Cantú y el 45% por Arellanes Cervantes.¹⁹²

Si bien, el candidato surgió de una elección interna lo que le otorgaba mayor legitimidad política y siendo un candidato joven con buena trayectoria, la conjunción de los limitados resultados de las administraciones municipales panistas, el descrédito de su partido por actos de corrupción cometidos en gobiernos municipales emanados del PAN, no abonaron a su campaña, además, la realidad de estos tiempos hacían ver viejo en sus formas y oferta política al PAN, convencional en el manejo de la campaña electoral, tradicional, sin rasgos de originalidad, plana, esperando casi que el mero desgaste del PRI y la pésima imagen del gobierno de Rodrigo Medina hubiesen sido razones suficientes para obtener la victoria por default. Sus resultados ahí están, es un partido que sólo ha conquistado una vez y nada más la gubernatura.

Por ello, Carlín sostiene que hoy prima otro tipo de campaña comicial: “Los procesos electorales llevados a cabo en los últimos tiempos en todo el mundo occidental parecen indicar una tendencia que representa una transformación profunda de las campañas electorales y de los métodos de captación de votos: las campañas se parecen

¹⁹¹ Abraham Nuncio Limón, “Nuevo León: entre la insularidad y el bipartidismo”, en *Revista El Cotidiano*, núm. 193 (2015), p. 25. Consultado en: <<https://elcotidianoenlinea.azc.uam.mx/index.php/numeros/numeros-completos/numeros-completos/cotidiano-no-193>>.

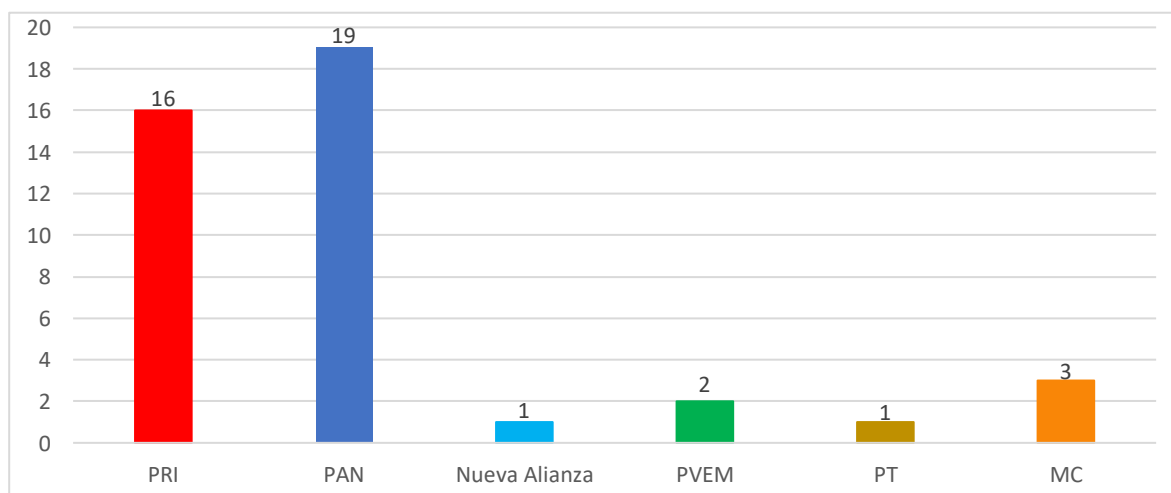
¹⁹² Sonia Nohemí Coronado López, “Felipe de Jesús Cantú Rodríguez gana internas del PAN para Nuevo León”, en *El Financiero*, México, D.F., 16 de febrero del 2015. Consultado en: <<https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/felipe-de-jesus-cantu-rodriguez-gana-internas-del-pan-para-nuevo-leon/>>.

cada vez más a los *reality shows* televisivos: se trata de escandalizar recurriendo a actuaciones desmesuradas para atraer audiencia.”¹⁹³

Por lo que respecta a la elección del congreso local en la primera legislatura correspondiente al período constitucional de Jaime Rodríguez ningún diputado fue electo por la vía de las candidaturas independientes y la mayoría relativa parlamentaria la obtuvo el PAN quedando el PRI en segundo lugar y los partidos más pequeños jugaron un papel importante a la hora de formar mayorías absolutas.

En la segunda legislatura tampoco hubo legisladores electos de manera independiente, de nueva cuenta el PAN obtuvo una mayoría relativa, aunque de manera más ajustada y la coalición Juntos Haremos Historia (JHH) se convirtió en la segunda fuerza legislativa dejando al PRI muy atrás. Este resultado dado la cantidad de diputados obtenidos por bancada le dieron más dinamismo a la composición de alianzas parlamentarias.

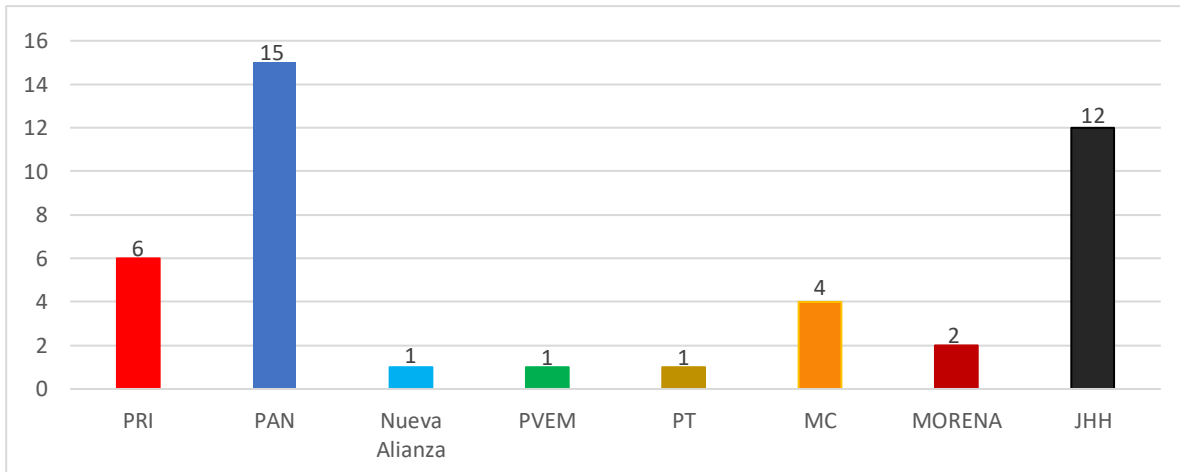
Gráfica 11. Composición del congreso local legislatura 2015 - 2018



Fuente: Elaboración propia con los datos de CEENL, *Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2014-2015*, Monterrey, N.L., CEENL, 2016, p. 212.

¹⁹³ Jesús María Infante Bonfiglio, “Las elecciones en Nuevo León (México) de 2015. Candidatos, opinión pública y votos”, en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, núm. 22 (2017), p. 88. Consultado en: <<https://www.elsevier.es/es-revista-revista-mexicana-opinion-publica-109-pdf-S1870730016300217>>.

Gráfica 12. Composición del congreso local legislatura 2018 - 2021



Nota: La Coalición Juntos Haremos Historia (JHH) se integró por MORENA, PT y PES.

Fuente: Elaboración propia con los datos de CEENL, *Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral y Consulta Popular Nuevo León 2017-2018*, Monterrey, N.L., CEENL, 2019, p. 332.

5.3 La administración de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón

La primera experiencia de un gobierno independiente en el estado abrió una oportunidad extraordinaria para reinventar al gobierno sin las ataduras que implicaban los compromisos políticos que imponen los partidos para integrar la administración estatal, dejó saldos decepcionantes en varios sentidos, pero tuvo decisivos aciertos que no se pudieron conseguir en los gobiernos anteriores. A pesar de contar con una legitimidad política de origen, producto de las urnas, de contar con la libertad para conformar su administración e intentar otros modos de gobernar y construir obras estratégicas, así como reconstruir órganos, dependencias, presupuestos y procesos, a la luz de los resultados obtenidos estos fueron limitados.

Decisiones políticas estratégicas tomadas por el gobernador como su fallida campaña de 2018 para convertirse en presidente de México lo alejó mucho tiempo para tener un seguimiento puntual de su gobierno y sólo le generó la animadversión política del nuevo gobierno federal, el cual le restringió el acceso a mayores recursos financieros para realizar obras fundamentales para el estado.¹⁹⁴

Dos ejemplos de ello lo muestran la tercera línea del Metro que inició el exgobernador Medina de la Cruz y quien se comprometió a terminar durante su sexenio y no lo logró. Apenas al final de su gobierno Rodríguez Calderón pudo entregar, pero incompleta la obra, con un retraso de más de siete años. El otro ejemplo es la Presa Libertad necesaria infraestructura para satisfacer las necesidades crecientes de agua del área metropolitana de Monterrey y que inició la construcción a finales de su administración, cuando debió haberla comenzado antes. Otra vez la constante restricción presupuestal federal.

¹⁹⁴ Regresó con más pena que gloria seis meses después a terminar su período constitucional como gobernador del estado. Pero, además, tuvo que enfrentar un litigio electoral que incluso pudo haberle costado el cargo cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenó al Congreso del Estado de Nuevo León imponer sanciones al Gobernador y a su Secretario General de Gobierno, Manuel González Flores, por irregularidades encontradas a su administración al hacer uso indebido de recursos públicos en su campaña presidencial. Jaime Rodríguez apenas obtuvo el 5.23% de la votación, el último lugar entre los contendientes a la presidencia de la república. “El TEPJF emite dictamen sobre cómputo final, declaración de validez del proceso electoral y declaratoria de presidente electo”, Ciudad de México, 2018. Consultado en: <<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3360/0/>>.

Es verdad que esta administración cargó con una fuerte carga financiera heredada del gobierno anterior que se combinó con los costos financieros de la pandemia del Covid-19 y los severos problemas económicos que ésta provocó a nivel mundial, nacional y local.

Al revisar su Plan de Desarrollo en éste se reconocía la limitada capacidad financiera en la que el estado se encontraba:

Nuevo León enfrenta retos importantes por resolver en todos los ámbitos, lo que, aunado al limitado margen de maniobra financiera, obliga al Gobierno ciudadano a establecer prioridades para el gasto [...] De igual manera, el Estado requiere fortalecer su alianza con la sociedad civil y sus vínculos con los tres órdenes de Gobierno, que le permita generar la fuerza necesaria para impulsar las grandes transformaciones que se necesitan.¹⁹⁵

Pero ante estas restricciones presupuestales el gobernador del estado cometió el error estratégico de conflictuarse con el gobierno federal durante la segunda parte de su administración. No se entendió que es fundamental tener una buena relación política e institucional de los estados con la federación para poder tener acceso a mayores recursos para obras. Así, el saldo del gobierno estatal en la construcción de una infraestructura estratégica que el estado necesitaba, en este sentido es pobre. Su permanente confrontación política desde la campaña presidencial con el ejecutivo federal le restó posibilidades de tener mayor apoyo político y con ello más recursos disponibles.

Sorprende la contradicción de promover, por un lado, fuertes lazos con otros ordenes de gobierno y con los otros poderes del estado y al mismo tiempo confrontarse con ellos, lo que explica en buena medida la inoperancia de la primera experiencia de un gobierno independiente. Porque una eficaz gobernabilidad democrática transita por muchas coordinadas institucionales, un gobernador independiente *per se* no es una variable suficiente para garantizar una administración pública vigorosa y competente.

Esta administración estableció seis prioridades en el Plan de Desarrollo: “un gobierno ciudadano; la reconstrucción del tejido social para erradicar la pobreza; movilidad

¹⁹⁵ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*, 2016, Monterrey, N.L., p. 223.

y transporte para reducir el tiempo y costo de traslado de los ciudadanos; combate a la corrupción y la impunidad; seguridad para vivir con tranquilidad; e infraestructura para el desarrollo.”¹⁹⁶

De las anteriores prioridades puede decirse que hubo avance en la primera, la de un gobierno ciudadano, esta administración puede presumir que promulgó una Ley de Participación Ciudadana, lo que ningún gobierno de la alternancia democrática quiso realizar. La segunda prioridad se estancó por la epidemia, lo que obligó al gobierno a reorientar partidas presupuestales de otros renglones de gasto social para atender la salud, el tiempo que duró la emergencia sanitaria.

En cuanto a la movilidad y el transporte, por fin pudo terminar la tercera línea del METRO después de muchos años de retraso, pero todavía con limitaciones técnicas y la línea 1 y 2 siguieron funcionando con severas insuficiencias y fallas en su mantenimiento. En definitiva, este gobierno fracasó al igual que los últimos gobiernos en mejorar integralmente el servicio de transporte y resolver de raíz esta añeja problemática de Nuevo León.

En el combate a la corrupción una de las principales demandas ciudadanas que fue una de sus principales banderas de campaña y que le valió en buena medida la simpatía del electorado, llevó a prisión a su antecesor Rodrigo Medina acusado de peculado y delitos contra el patrimonio, aunque sólo estuvo detenido por unas horas.

En el renglón de seguridad esta sigue siendo hoy día una asignatura pendiente, si bien ordenó cerrar en septiembre de 2019 el más antiguo penal del estado, el Topo Chico por ser ya disfuncional y haberse convertido en zona de violencia y muerte provocada por los distintos grupos criminales. Fue escenario varias masacres de reos, la última gran matanza en estas instalaciones dejó 50 muertos en febrero de 2016. El anterior gobierno intentó construir otro penal que despresurizara los riesgos penitenciarios en Nuevo León, pero no lo logró por restricciones presupuestales y hechos de corrupción en su posible construcción. La administración de Rodríguez Calderón ya no buscó ampliar la capacidad carcelaria del estado sólo modernizar las existentes.

¹⁹⁶ Gobierno del Estado de Nuevo León, op. cit., p. 224.

También, dejó inconclusa la construcción de la Presa Libertad una de las obras principales del sexenio del gobierno independiente, una obra hidráulica que hubiese ayudado a paliar la crisis hídrica que ha padecido el estado en los últimos años. Fue iniciada en septiembre de 2020 y la cual tendrá una cortina de concreto de mil 915 metros de longitud y una altura de 47 metros, para un almacenamiento de 221 millones de metros cúbicos. La obra se localiza entre los municipios de Montemorelos y Linares.

Finalmente, a pesar de que en infraestructura estratégica el déficit es evidente, por lo que respecta a la salud destaca la reconversión y modernización del Hospital Metropolitano que se convirtió en el sanatorio más grande de México en la lucha contra el Covid-19.

A 36 años de su fundación este hospital también conocido como Dr. Bernardo Sepúlveda Gutiérrez después de enfrentar la crisis de la pandemia fue reconocido como uno de los mejores 20 nosocomios de México en la atención al Covid-19.

En una visita de despedida al nosocomio como gobernador Jaime Rodríguez manifestó a su personal: “Si hoy estamos aquí es para reconocerles a ustedes su gran esfuerzo y decirles que el pueblo de Nuevo León está orgulloso de ustedes”.¹⁹⁷ Al mismo tiempo, el Secretario de Salud, Manuel de la O Cavazos enfatizó las obras de remodelación hechas a este centro hospitalario durante la presente Administración. “Siempre se habían hecho arreglos, puros parches, nunca se había hecho una reestructuración tan grande de este hospital.”¹⁹⁸

Por su parte la Subdirectora del Hospital Metropolitano, Amalia Becerra Aquino, dio a conocer que en materia Covi-19 el establecimiento sanitario ha prestado cerca de 30 mil atenciones, más de 9 mil hospitalizados y mil 800 pacientes intubados.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Redacción, “Celebra Hospital Metropolitano su 36 aniversario. El reto de NL es cero contagios y decesos por Covid-19: Gobernador”, en *Revista EQUIDAD, ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO*, junio del 2021. Consultado en: <http://revista-equidad.com/?p=91269>

¹⁹⁸ Ídem.

¹⁹⁹ Ídem.

5.4 La aprobación de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado

Uno de los ejes de esta investigación tiene que ver con la ausencia de una Ley en esta materia en la que al menos los tres últimos gobiernos de 1997-2015 se resistieron a promulgar a pesar de las diversas iniciativas existentes en el poder legislativo. Lo que significó un déficit institucional para fortalecer la vida democrática en el estado con una mayor participación ciudadana como pilar de una gobernabilidad democrática fortalecida desde abajo, en que la sociedad tuviera a su disposición herramientas legales para ello.

Después de 20 de años de propuestas elaboradas por la sociedad, los partidos políticos y la academia, por fin, tuvo que ser un gobierno independiente el que promulgó la Ley de Participación Ciudadana de Nuevo León, aprobada el 19 de abril del 2016 por el congreso local. Nuestro Estado a pesar de avances en otros rubros abandonó por mucho tiempo la creación de un instrumento jurídico que facilitara e incorporara una mayor participación ciudadana.

Esta normatividad fue votada por unanimidad de los 37 diputados presentes en la respectiva sesión legislativa. Los legisladores de todas las bancadas que integraron esa legislatura: PRI, PAN, MC, Nueva Alianza e Independientes expresaron su beneplácito por haber logrado su aprobación. El diputado del PAN José Arturo Salinas Garza al hacer uso de la voz lo externó con gran vehemencia:

Compañeros y compañeras diputadas, lo que hoy está sucediendo en Nuevo León es histórico, y como histórico que yo quiero hacer una analogía, un relato que a mí en lo particular siempre me ha llamado la atención. Creo que de todos los relatos bíblicos que hay, el de David y Goliat es el que más ha cimbrado a la cultura, sobre todo occidental [...] porque lo que está pasando hoy pareciera el triunfo de David. Durante muchos años los ciudadanos pensaban que no podían vencer al poder público, al poderoso, ¿cómo ir y acabar con algo, en donde los ciudadanos no habían sido escuchados? [...] hoy estamos cambiando la manera y el ejercicio del poder. Por eso me parece que es sumamente trascendente lo que estamos aprobando hoy, porque les estamos dando a los ciudadanos esa arma, que pareciera para muchos que no fuera tan poderosa, pero es quizá más poderosa y más certera que la piedra y la honda que tenía David cuando venció a Goliat. Hoy tendrán herramientas como una revocación de mandato, tendrán herramientas

como la consulta ciudadana, y, sobre todo, tendrán herramientas en donde la voz de muchos será mucho más poderosa que cualquier gigante que ejerza el poder, llámese gobernador, alcalde o diputado.²⁰⁰

Esta ley incluye figuras como el plebiscito y referéndum, la revocación de mandato, la consulta ciudadana, la iniciativa popular y la audiencia pública, el presupuesto participativo, la contraloría social, los consejos consultivos ciudadanos y las asambleas y los comités ciudadanos. Mecanismos institucionales a los cuales la gente puede apelar para incidir directamente en aspectos relevantes de gobierno.

El titular del ejecutivo estatal Rodríguez Calderón declaró con motivo de la aprobación de esta legislación: “En un afán de poner el ejemplo, lo dije y lo sigo sosteniendo, el Gobernador se va a someter a la revocación de mandato con o sin ley, siempre lo he dicho y lo voy a hacer. Hoy con esta ley todos seremos sometidos, la propia sociedad será sometida también a esa participación.”²⁰¹

Resulta significativo y revelador al mismo tiempo que gobiernos constitucionalmente electos y partidos mayoritarios representados en la cámara de diputados local se hayan rehusado sistemáticamente a aprobar esta ley, que significaba un paso en ahondar los canales de la democracia. No resulta casual que ahora que no alcanzaron la gubernatura, decidieran apoyar su aprobación. Los partidos mayoritarios el PRI y el PAN que tuvieron la oportunidad de hacerlo cuando gobernaban desde el ejecutivo y el legislativo ahora hayan decidido aprobar esta normatividad. Parecía más bien que antes de mostrar una verdadera vocación democrática, lo que buscaban era tener instrumentos legales para cuestionar un gobierno del que no formaban parte.

Corroborar lo anterior el exdiputado local del PAN Alfonso Robledo al expresar su versión sobre estos hechos:

²⁰⁰ Congreso de Nuevo León, *Diario de los Debates*, Monterrey, N.L., Segundo Período, año I- núm. 88-LXXIV S.O., 19 de abril del 2016, pp. 100-102.

²⁰¹ Aracely Garza Chantaka, “Promulgan en Nuevo León Ley de participación ciudadana”, en *Vanguardia*, 18 de mayo del 2016. Consultado en: <<https://vanguardia.com.mx/noticias/nacional/promulgan-en-nuevo-leon-ley-de-participacion-ciudadana-JQVG3221392>>.

El Bronco, con un origen ciudadano independiente, no podía negarse a promulgar una ley como ésta, haría muy mal, y no teniendo ningún diputado, no pudo poner condiciones como lo hizo el PRI con sus diputados para que ésta pudiera salir a gusto o al contentillo del gobierno priista en turno. Entonces, lo hicieron entre el PRI y el PAN, lo hicieron posible, hicieron que las condiciones fueran mucho más asequibles de conseguir, sacaron todo esto, precisamente porque estaban en una condición que, aunque tuvieran entre ellos dos mayorías, no tenían el control del Poder Ejecutivo. Así, los dos estaban del mismo lado. Consiguieron una mayoría que el gobierno no pudo detener para poder hacer que, esta ley de participación ciudadana fuera aprobada, además, moralmente cómo lo iba a poder hacer, cómo lo iba a poder controlar, para negociar en los términos que al gobierno le convengan. Salió simplemente como algo que pudiera aprovecharse para seguir fabricando contrapesos para el gobierno en turno que a nadie le interesaba defender, ni el PRI ni el PAN, ni ningún otro.²⁰²

Por su parte, el Consejero Electoral Carlos Piña coincide con lo dicho por Alfonso Robledo al analizar el comportamiento del PRI y el PAN en distintas coyunturas políticas de poder, diferentes en torno a la posibilidad de aprobar una ley de participación para el estado que empoderara a la sociedad, cuando afirmó:

De este bipartidismo, recordemos que del 2003 al 2015, estuvo en el poder el PRI y antes del 1997 al 2003, estuvo el PAN, y quizá en ese momento ambos pudieron darse el tiempo como gobierno para promulgar una ley. Así, el PRI, después de décadas en el poder, tampoco estaba en la agenda de esta élite gobernante junto a la del Partido Acción Nacional en ese momento. Generar una ley de participación ciudadana para involucrar a la ciudadanía de manera abierta y no sólo a ciertos grupos de la ciudadanía iba en contra sentido de esa estrategia cupular que tenía el bipartidismo, un bipartidismo muy claro. Por eso aprobaron mecanismos de control a este nuevo gobierno, de este gobierno independiente, mecanismos de control de los cuales ellos pudieran echar mano. A final de cuentas son actores políticos que buscan mantener el poder, y por ello, presionar al nuevo gobierno, un gobierno que no controlan.²⁰³

²⁰² Entrevista realizada a Ernesto Alfonso Robledo Leal, el 27 de julio del 2021.

²⁰³ Entrevista realizada a Carlos Alberto Piña Loredó, el 12 de abril del 2022.

La primera legislatura correspondiente a este sexenio estuvo compuesta en el período 2015-2018 por 19 diputados del PAN, 16 del PRI, tres de Movimiento Ciudadano, dos del PVEM, uno del PT y uno de Nueva Alianza. Y ningún candidato independiente conquistó una curul, este congreso estuvo dominado por los partidos tradicionales PAN y PRI que gracias a su mayor número de escaños básicamente negociaban entre ellos la aprobación, modificación o rechazo de las iniciativas de ley presentadas.

La segunda legislatura para el período 2018-2021 quedó integrada por 15 diputados del PAN, 12 de la coalición JHH, seis del PRI, cuatro de Movimiento Ciudadano, dos de MORENA, uno del PVEM, uno de Nueva Alianza, y uno del PT, y ningún diputado independiente electo de manera directa. Aunque el gobernador no tuvo aliados políticos naturales en el congreso entendió que tenía que tratar con los partidos mayoritarios en este periodo el PAN y la coalición JHH para poder transitar sus iniciativas de ley.

Cabe recordar que los gobiernos de Natividad González y Rodrigo Medina tuvieron mayorías parlamentarias en el congreso local, en al menos una de las legislaturas que correspondieron a sus gobiernos. Sin embargo, ninguna iniciativa de ley pudo ser aprobada. No hubo intención definitiva de abrir espacios a la sociedad que pudiera cuestionar a esos gobiernos a través del plebiscito, referéndum o revocación de mandato. Pero ahora que no tenían el mando del Poder Ejecutivo resultó más conveniente su aprobación.

En el mismo sentido se manifiesta Piña al advertir:

Con el cambio político que se gestó, sobresalían dos grupos políticos determinantes: los elitistas del PRI y el PAN, quienes tenían de cierta forma 90% de las diputaciones, prácticamente la totalidad del poder político e incluso también con el cambio político; el bipartidismo dominó hasta prácticamente el 2015, fecha en que llega un candidato independiente a la gubernatura. Entonces ese control político que ejercieron no estaba del todo encaminado a promover este tipo de leyes. Yo pensaría en una cuestión de estrategia del propio bipartidismo, es decir, incluir este tipo de mecanismos en una ley que, en un momento, quizá me pueda beneficiar, pero en otro momento, quizá no me pueda favorecer. En esta dualidad

que hay, en un momento soy oposición, en otro momento yo tengo el poder político, quizá ahí pueda estar esta idea de restar este tipo de normatividad ciudadana.²⁰⁴

Lo que demostraron esas restricciones a lo largo de estos años fue por decir, lo menos, una actitud estrecha para seguir ampliando a la democracia por otros caminos. Por decir, lo más, actitudes francamente autoritarias, una herencia e inercia histórica del poder político para acotar la participación ciudadana exclusivamente a los comicios.

Desde 2011 organizaciones no gubernamentales locales como Alianza Cívica, Ciudadanos Contra la Corrupción, Vertebración Social Nuevo León A.C. (Vertebra), Evolución Mexicana, Federación de Colonias (Fedeco), Foro Libre y Democrático, No a Conducir Ebrio (NACE), entre otras estuvieron por años empujando esta legislación para ampliar los instrumentos de participación ciudadana. Expresaban un creciente malestar porque Nuevo León no tenía un marco legal de esta naturaleza, sobre todo porque la mayoría de las entidades del país ya poseía una Ley de Participación Ciudadana. Por la forma en que los legisladores habían soslayado este tema cerca de 30 organizaciones ciudadanas se habían unido para impulsarla.²⁰⁵

Voces que por años estuvieron luchando para que Nuevo León tuviera una Ley de Participación Ciudadana como la de Jesús Ramírez, representante de la organización, Alianza Cívica de Nuevo León A.C. cuestionaban a los partidos: “Es una necesidad de los partidos políticos, especialmente PAN y PRI, por su poder, ése fue el principal motivo por el que no quisieron antes que la gente participara.”²⁰⁶ Mientras que Rogelio Sada, de Ciudadanos Contra la Corrupción, señaló que en administraciones anteriores se dieron grandes actos de corrupción que pudieron ser sancionados si la sociedad hubiere contado con una Ley de Participación Ciudadana: “Ha habido, en el pasado, actos clarísimos de una altísima corrupción, evidente y descarada, que se podría haber llevado a una revocación de mandato si hubiera (existido) en ese tiempo.”²⁰⁷

²⁰⁴ Ídem.

²⁰⁵ Ángel Charles, “Censuran líderes de 30 ONGs falta de Ley de Participación. Es NL colero en dar voz a los ciudadanos. Revelan organismos que 21 entidades de 32 ya aplican la legislación; llaman a los diputados a aprobar iniciativa”, en *El Norte*, México, 18 de agosto del 2011, p. 1b.

²⁰⁶ Adriana Dávila, “Critican ONGs tardanza en aprobar Ley de Participación Ciudadana. Lamentan demora; aplauden consenso. Coinciden líderes que nueva legislación les dará armas para enfrentar a malos gobiernos”, en *El Norte*, México, 13 de abril del 2016, p. 1b.

²⁰⁷ Ídem.

Por su parte, Daniel Butruille, consejero de la organización no gubernamental Evolución Mexicana, cuestionaba los términos del dictamen de la Ley que no eran del todo satisfactorios. Pero, apuntó que era preferible tener una a no contar con esta normatividad. "Es mejor tener una ley mejorable a no tener ninguna. Hay que trabajar para ir la mejorando."²⁰⁸

El entonces Consejero Presidente de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León Mario Garza Castillo decía porque no se había legislado antes, lo siguiente:

Creo que es una cuestión que requiere voluntad política, y que requiere prácticamente ponerse de acuerdo de cómo quieren que Nuevo León se desarrolle políticamente. Nosotros estamos mandando un claro ejemplo que queremos desarrollar políticamente a Nuevo León, en términos paritarios, igualitarios, y posicionar, justamente, una socialización política de participación de hombres y mujeres efectiva. Es un tema que debe trascender a quienes verdaderamente toman la decisión, y si así lo deciden, y estamos listos para ello, que la Comisión Estatal Electoral no solamente sea un órgano para organizar elecciones, sino que sea un órgano para propiciar la participación política en todos los ámbitos.²⁰⁹

Gilberto Marcos rememoró que en 2004 presidió la ONG, Foro Libre y Democrático y elaboraron el primer proyecto de Ley de Participación Ciudadana para Nuevo León. Iniciativa que llevaron al congreso local. Adujó que los legisladores la aprobarían, dado que la mayoría de los estados ya tenían la suya, pero no ocurrió así, fue hasta 12 años después que los diputados aprobaron una ley en la materia.²¹⁰

²⁰⁸ Ídem.

²⁰⁹ Cesar Cubero, "Falta voluntad para sacar Ley de Participación Ciudadana. La representante del PRD en la CEE, Sandra Guerra; y Mario Garza, presidente de la Comisión Electoral, coincidieron en que los diputados no la han podido sacar adelante por falta de acuerdos", en *Periódico Milenio*, 14 de diciembre de 2014. Consultado en: <<https://www.milenio.com/politica/falta-voluntad-sacar-ley-participacion-ciudadana>>.

²¹⁰ Redacción, "Llama a aplicar Ley de Participación Ciudadana. El periodista Gilberto Marcos destaca los mecanismos que brinda para que los ciudadanos cambien lo que no les gusta de sus gobiernos", en *Código Magenta*, 4 de abril del 2017. Consultado en: <<https://codigomagenta.com.mx/llama-a-aplicar-ley-participacion-ciudadana/>>.

5.5 La primera consulta popular en Nuevo León

Es importante referir que gracias a la entrada en vigor de esta ley se llevó al cabo el primer ejercicio de participación ciudadana en el estado a través de uno de los mecanismos institucionales que contempla la normatividad respectiva: la Consulta Popular a la que esta norma jurídica en su artículo 14 define como:

un instrumento de participación ciudadana que consiste en el acto por el cual, mediante el plebiscito o referéndum, el Ejecutivo del Estado, el Congreso del Estado o cualquiera de los ayuntamientos someten a votación de la ciudadanía, la aprobación o rechazo de la realización de un acto o una decisión que corresponda al ámbito de su respectiva competencia y resulte de trascendencia social, y cuyo resultado se toma en cuenta para normar la decisión de la autoridad respectiva.²¹¹

De esta manera la sociedad de Nuevo León tuvo la oportunidad histórica de manifestarse en las elecciones de medio término del sexenio en julio de 2018 no sólo para elegir diputados locales y ayuntamientos sino también sobre una consulta popular vinculante en sus resultados para las autoridades correspondientes.

En el proceso electoral local 2018, se presentaron nueve expedientes relativos a consultas populares, de los cuales uno concluyó su trámite completo, es decir, cumplió con todos los requisitos que la ley establece para ello. Así, se llevó a cabo una sola consulta en esos comicios, mientras que ocho fueron desechados o se tuvieron por no presentados.²¹² En esta ocasión, la Consulta Popular que fue promovida por el gobernador no versó precisamente sobre grandes decisiones políticas o actos de gobierno que tuvieran que ver o afectaran la gobernabilidad del estado o la aprobación, reforma, derogación o abrogación de alguna ley. Más bien se trataba de asuntos administrativos en el campo de la protección civil, para mejorar las medidas en la prevención de accidentes.²¹³

²¹¹ Congreso del Estado de Nuevo León, Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León, 13 de mayo del 2016.

²¹² Fue precisamente la del gobernador del estado la que se llevó al cabo, mientras que el resto fueron desechados por no cumplir alguno de los requisitos que la ley demandaba. Alfonso Roiz Elizondo y Luigui Villegas Alarcón, “Primera consulta popular en Nuevo León: retos y perspectivas”, en *Revista Apuntes Electorales*, núm. 62 (2020), p. 60. Consultado en: <<https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/733/565>>.

²¹³ Véase los anexos 7 y 8 que contienen las solicitudes de consulta ciudadana propuestas para ser presentadas en los comicios de 2018.

De esta manera, la petición de la Consulta Popular promovida por el ejecutivo estatal planteaba la siguiente pregunta: ¿Te gustaría que los parques de tu colonia tuvieran una caseta de primeros auxilios para atender situaciones de emergencia y accidentes?, la cual fue turnada al Tribunal Superior de Justicia como marca la ley para que resolviera sobre su legalidad. Éste la modificó y quedó finalmente: ¿Te gustaría que los parques a cargo del Estado tuvieran casetas de primeros auxilios para atender situaciones de emergencia o accidentes?

El artículo 35 de la Ley de Participación de Nuevo León establece que para la decisión asumida por la ciudadanía tenga efectos vinculantes, debe cumplir con los siguientes requisitos: que una de las opciones obtenga la mayoría de la votación total emitida y, además, corresponda a por lo menos 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal del estado o municipio.²¹⁴ El desglose estadístico completo arrojó los siguientes resultados:

Tabla 6. Resultados de la consulta popular

Consulta Popular Estatal	Resultados	Porcentaje %
Sí	1,929,049	91.92
No	85,493	4.07
Votos Nulos	84,070	4.01
Lista Nominal	3,900,538	100
Participación Ciudadana	2,098,612	54.39

Fuente: CEENL, *Consulta Popular 2018. Primera experiencia de democracia participativa en Nuevo León*, Monterrey, N.L., CEENL, 2019, p. 60. Consultado en: <https://portalanterior.ieepcnl.mx/educacion/publicaciones/especiales/docs/ConsultaPopular2018.pdf>

No escapa reiterar que la naturaleza de este primer ejercicio democrático como una herramienta legal fue de alcance más bien administrativo. No definitivo en materia de mayor envergadura política. Tuvo un alcance restringido, pero no por ello, menos importante. Incluso hubo fallas en su instrumentación operativa y por eso se presentaron críticas a la aplicación de este mecanismo de la democracia directa. Pero este ejercicio simboliza los alcances futuros que puede tener en otras áreas más relevantes de la vida política del estado, porque apenas es el principio de una práctica que llegó para quedarse y seguramente se irá perfeccionando.

²¹⁴ Congreso del Estado de Nuevo León, *Ley de Participación...*, op. cit.

La administración de Jaime Rodríguez no cumplió con este mandato popular que lo comprometía a edificar las unidades de primeros auxilios en los diversos parques estatales. De acuerdo con las mismas estimaciones oficiales, el costo financiero sería de nueve millones de pesos. Pero el costo de la consulta fue de 28 millones de pesos. Mientras, el gobierno estatal confirmó que no se logró la construcción porque no se presupuestaron recursos en los años 2019 y 2020, porque se vio obligado a redirigir ese dinero entre otras partidas para enfrentar la emergencia de salud provocada por la pandemia de Covid-19.²¹⁵

Lo anterior provocó la denuncia de organizaciones ciudadanas y partidos políticos ante el incumplimiento de este mandato popular expresado en las urnas, entre las que destacan la de Juan Manuel Ramos, de Redes Quinto Poder quien expresó:

Hay que cuestionar al Gobernador, que la promovió, a la Comisión Estatal Electoral, que la llevó a cabo, y al Tribunal Superior de Justicia, que la avaló, porque al ser vinculante el resultado los ciudadanos esperamos que la autoridad quede obligada a hacerlo. Que digan quién es el responsable del incumplimiento, de que se estén burlando de los ciudadanos y sancionar. Tiene que haber consecuencias, tiene que verse qué sanción se aplica a quién y por quién.²¹⁶

Por su parte, Gilberto Marcos, presidente de la organización Vertebrá manifestó su malestar al señalar que: “Esa consulta fue absurda, porque era obvio que la gente no se iba a oponer a que hubiera casetas de primeros auxilios en los parques estatales, todos dijimos que sí, pero lo peor de todo es que tuvo un costo, generó un compromiso y no se cumplió con ello. La cuestión aquí, lo lamentable, es que no esté claro qué sanción procede cuando no se cumple con aquello a lo que obliga la consulta.”²¹⁷

Así, se consumó la primera experiencia de participación ciudadana vía el instrumento de la consulta popular contemplada en nuestra primera ley en la materia. Si bien no fue la mejor de las experiencias ni definitiva en materia de gobernabilidad política que, a partir de un plebiscito o referéndum rechazara o secundara cambios legales a la normatividad del estado o decisiones de gobierno que pudieran afectar severamente el interés público. O en su caso, la revocación de mandato de alguna autoridad que por grave

²¹⁵ Miriam García, “Consulta de Bronco fue cara... e inútil”, en *El Norte*, México, 1 de agosto del 2021, p. 1a.

²¹⁶ Miriam García, “Demandan castigar inacción de Bronco”, en *El Norte*, México, 2 de agosto del 2021, p. 3b.

²¹⁷ Ídem.

incompetencia o corrupción pusiera un fin adelantado a su mandato constitucional obtenido en las urnas por poner en peligro el orden público, la estabilidad política, es decir, la gobernabilidad democrática.

La existencia de estos instrumentos institucionales de democracia directa es preferible tenerlos consagrados en la ley a no contar con ellos y haciendo las adaptaciones y ajustes necesarios que vaya requiriendo la realidad. La profundización de la vida democrática pasa por estas coordenadas institucionales donde se avanza la participación política de la gente en los asuntos públicos a la vez que se construye ciudadanía. El aprendizaje democrático es permanente errores y omisiones no invalidan el espíritu de las normas. El refinamiento de sus instituciones de gobierno y de sus leyes es un trabajo continuo y colectivo. En este caso la ley debe convertirse en un instrumento que vaya consolidando los cambios en el corto, mediano y largo plazo.

5.6 La transformación de la Procuraduría General de Justicia del Estado en la Fiscalía General de Justicia del Estado como órgano constitucionalmente autónomo

Tuvo que pasar mucho tiempo para que esto fuese posible, fue en el contexto de un gobierno independiente distinto al del dominio político tradicional del bipartidismo PRI-PAN en Nuevo León para que la Procuraduría General de Justicia del Estado dejase de ser una institución jerárquicamente subordinada al Poder Ejecutivo del Estado.

Así, se reformó la Constitución Política Local y en abril de 2017 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el Decreto 243 por el que se reformaron varios artículos entre ellos el 87 que crea la Fiscalía General de Justicia del Estado como organismo constitucionalmente autónomo y la forma de designación de los distintos fiscales. Quedando en lo respectivo de la siguiente manera:

[...] El Ministerio Público, institución que tiene por objeto ejercer la representación y defensa de los intereses de la sociedad, velar por la exacta observancia de las leyes de interés general y perseguir los delitos del orden común, será desempeñado por una Fiscalía General de Justicia del Estado que contará por lo menos con una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y otra especializada en Delitos Electorales, por los Agentes de dicho Ministerio y demás servidores públicos que determine la Ley.

La Fiscalía General de Justicia será un organismo autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión en los términos que determine la Ley.

Los cargos de Fiscal General de Justicia del Estado, Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción y Fiscal Especializado en Delitos Electorales sólo son renunciables por causa grave, que será sometida a la consideración del Poder Legislativo del Estado, a quien corresponde su aceptación.

[...] El Fiscal General de Justicia del Estado será nombrado por el término de seis años y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. Dentro de los diez días posteriores a la ausencia definitiva del Fiscal General o noventa días previos a que finalice su término, el Congreso del Estado emitirá una convocatoria por un plazo de quince días y contará con treinta días después de concluido dicho plazo para integrar una lista de cuatro candidatos al cargo de entre la lista de candidatos remitida por el Comité de Selección del Sistema, en caso de ser más de cuatro. Para elegir a los cuatro candidatos, cada legislador votará por cuatro opciones de la lista de candidatos remitida y los cuatro candidatos con la votación más alta integrarán la lista.

La Ley preverá la participación de los integrantes del Comité de Selección del Sistema a que hace referencia la fracción III del artículo 109 de esta Constitución en la elaboración de la convocatoria, diseño de los mecanismos de evaluación y análisis de perfiles. El Comité de Selección del Sistema posterior al análisis de los perfiles definirá de manera fundada y motivada quiénes integran la lista de los candidatos que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para ocupar dicho cargo y remitirá dicha lista al Pleno del Congreso.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior y dentro de los cinco días siguientes, el Gobernador enviará la terna definitiva para la consideración del Congreso del Estado.

III. El Congreso del Estado, con base en la terna definitiva enviada por el Gobernador y previa comparecencia, designará al Fiscal General mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura. De no alcanzarse dicha votación, se procederá a una segunda votación entre los dos integrantes de la terna que hayan obtenido más votos. En caso de empate entre quienes no obtuvieron el mayor número de votos, habrá una votación para definir por mayoría quien entre dichos candidatos participará en la segunda votación. Si persiste el empate, se resolverá por insaculación entre ellos. Si en la segunda votación, ninguno de los dos obtiene el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, se procederá a la insaculación de entre estos últimos dos. En caso de que el Gobernador no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Congreso del Estado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los cuatro candidatos de la lista que señala la fracción I de este artículo.

IV. El Fiscal General podrá ser removido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, por las causas que establezca la ley o en virtud de previa solicitud del Gobernador, la cual deberá ser resuelta dentro del término de diez días; si el Congreso del Estado no resuelve en dicho plazo, se tendrá por rechazada la solicitud de remoción;

V. En los recesos del Congreso del Estado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para conocer de la designación u objeción a la remoción del Fiscal General; y

VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la Ley.

Las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción y en Delitos Electorales funcionarán bajo el principio de unidad y colaboración.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción contará con autonomía funcional, presupuestal, técnica, de gestión, de decisión y operativa para la investigación y persecución de los delitos de su competencia, en materia de corrupción de servidores públicos y particulares, así como para supervisar y organizar la actuación de los agentes del Ministerio Público, agentes investigadores y peritos que le estén adscritos y que se determinen en la Ley respectiva.

El Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción deberá actuar de oficio en la investigación y, en su caso, persecución de los posibles delitos por hechos de corrupción que sean de su conocimiento por cualquier medio en términos de la Ley.

El Fiscal Especializado en Delitos Electorales durará 6 años en su encargo y será nombrado y removido en los mismos términos que el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, establecidos en la fracción LVI del artículo 63 de esta Constitución.²¹⁸

Fue el 29 de noviembre de 2017 cuando la legislatura local aprobó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, con 36 votos a favor, ninguno en contra y una abstención.²¹⁹

Se expresaba en este sentido el diputado del PRI Marco Antonio González al celebrar la nueva normatividad:

Con esta ley de avanzada estamos seguros que habrá una vasta participación ciudadana para que cuando este congreso decida junto al comité de selección lanzar las convocatorias para la fiscalía general, la fiscalía especializada en combate a la corrupción y la fiscalía especializada en delitos electorales [...] es de señalar que la fiscalía general de justicia será un organismo autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión en los términos que determine la ley [...] estamos convencidos de que estas fiscalías representaran el interés ciudadano de perseguir aquellas conductas que por la ley se consideran hechos constitutivos de delitos y así brindar una certeza jurídica que garantice un Estado de Derecho en nuestro estado. Nuevo León necesita una real procuración de justicia que genere en la ciudadanía certidumbre y confianza que sancionará todo aquel funcionario que incurra en actos de corrupción y combatir la impunidad de la que Nuevo León está harto. El día de hoy estamos consolidando y dando un paso trascendental en la conformación del sistema estatal anticorrupción, estamos haciéndolo unidos con las siete bancadas. El gran paso que vamos a dar el día de hoy muestra que este congreso está en la sintonía de brindar la mejor justicia que puede tener este estado, a diferencia de años pasados en otros estados y a diferencia de cómo se está llevando a cabo actualmente la procuración de justicia y la corrupción daremos un cambio radical para el bien del estado. Estamos seguros de que con esta nueva

²¹⁸ Gobierno del Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial*, Monterrey, N.L., Tomo CLIV, núm. 45, 14 de abril del 2017, pp.13-16.

²¹⁹ Congreso del Estado de Nuevo León, *Diario de los Debates*, Monterrey, N.L., Primer Período, año III.- núm. 256-LXXIV S.O, 29 de noviembre del 2017, p.136.

ley que se aprobará el día de hoy, tendremos fiscales totalmente autónomos que merece Nuevo León.²²⁰

No obstante, en un tono más cauto el diputado del PAN Ángel Alberto Barroso Correa manifestó sus dudas sobre la eficacia automática de la nueva fiscalía al expresar:

Es sumamente peligroso para Nuevo León que la justicia siga siendo impartida por la designación de los partidos mayoritarios. Esta legislatura a través de los diversos grupos legislativos ha manifestado que son necesarios acuerdos con el gobierno del estado; sin embargo, en el presente tema no se tomó en cuenta la opinión del poder ejecutivo específicamente a la procuraduría. En consecuencia, no existe equilibrio de poderes y no pararemos de impugnaciones y controversias [...] la designación del fiscal general debe darse de la consulta abierta, participativa e incluyente en el que se presente cualquier persona que reúna los requisitos incluyendo a los servidores públicos que hoy ocupan los cargos de forma equivalente, además de que en el caso del procurador cumple con todo el perfil para convertirse en el fiscal general y su desempeño avala su aspiración política, tan es así, que este congreso ratificó su nombramiento. Compañeros, que no se pierda el objetivo general de brindarle una justicia efectiva a los neoloneses a partir de esta reforma, esto no se trata de detentación del poder, esto no debe ser una partidización de la justicia.²²¹

Además de estas legítimas preocupaciones planteadas por el diputado panista, nadie dijo que sería fácil y rápida, la construcción y consolidación de nuevas instituciones lleva tiempo, es un proceso de maduración, un tiempo que es imposible de predecir con plena certeza. En el camino habrá tropiezos, errores y actitudes de boicot de aquellos actores políticos con poder que se ven afectados en sus intereses por el nuevo estatus jurídico y político de la fiscalía. Pero, sin duda, esto representa un avance institucional esencial en la consolidación de la gobernabilidad democrática que tiene un bastión en este ámbito tan delicado del Estado de Derecho como lo es la procuración de una justicia que escape a los vaivenes de la política, partidos e ideologías en aras de una búsqueda técnico-científica de los delitos y una aplicación sin sesgos de la ley.

²²⁰ Congreso del Estado de Nuevo León, op. cit., pp. 117-118.

²²¹ *Ibíd.*, pp. 120-121.

En este mismo sentido se expresaron dos experimentados jurisconsultos de Nuevo León que destacan las inercias y tradiciones centralistas y autoritarias del pasado que afectan el despliegue óptimo de esta institución que debe contribuir por partida doble: al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la gobernabilidad democrática.

Por una parte, desde el año 2012 y en el marco de la introducción del nuevo paradigma de administración de justicia que comenzaba a tomar cuerpo en las instituciones jurídicas del país, planteaba Víctor Castillo la necesidad de que México en el siglo XXI le corresponde pertenecer a los países que exhiben una democracia más avanzada y, para ello, debe construirse una armazón institucional fundamental: la de una fiscalía de justicia autónoma que garantice el respeto indiscutible a los derechos fundamentales.²²²

En este contexto, Castillo afirmaba:

La actividad del Ministerio Público es la más multiforme de todas las que desarrollan los diferentes sujetos procesales que intervienen en ese sistema de justicia penal, lo que trae como consecuencia que se erija como la frontera conceptual entre el sistema inquisitivo y el sistema acusatorio. De esta forma, nos acercaremos a su concepción real, sin que ningún adiaforismo sea obstáculo, para colocar a la institución del Ministerio Público en el lugar que le corresponde, no sólo históricamente, sino también desde una visión político-institucional.²²³

Por ello, planteaba la urgencia de revolucionar la edificación y operación de un nuevo órgano de procuración de justicia ante las necesidades no sólo de fortalecer el modelo democrático del país sino a la exigencia de adaptar a esta institución los requerimientos del nuevo esquema penal acusatorio y la demanda generalizada de la población por una imparcial, oportuna y eficaz procuración y administración de justicia.

Así, establecía Castillo unos años antes de que se aprobara la nueva ley en la materia:

²²² Víctor Castillo Estrada, *El Ministerio Público ante el nuevo Paradigma de Justicia Penal en el Estado de Nuevo León*, [tesis de doctorado], San Nicolás de los Garza N.L., Universidad Autónoma de Nuevo León, 2012, p. 215.

²²³ Castillo, op. cit., p. 216.

La nueva perspectiva del Ministerio Público de que hablamos estaría destinada al fracaso si no se logra su debida ubicación institucional, pues actualmente sigue dependiendo del Poder Ejecutivo, lo que impide que el órgano de la investigación alcance su plena autonomía. Lo anterior, nos da la pauta para afirmar que el Ministerio Público tiene que dejar de ser ese instrumento con el que el Poder Ejecutivo cuenta para reprimir ciertas conductas que no necesariamente resultan ilícitas, sino de carácter eminentemente político. De modo que, para concluir con esa eterna polémica, esto es, consignaciones débiles y sin sustento o inejercicios de la acción penal que arguyen una finalidad política, se requiere necesariamente se instituyan los mecanismos que permitan otorgarle al Ministerio Público la plena autonomía para que, de una vez por todas, tome y ejerza su papel de representante de la sociedad, sin ningún vínculo con el Poder Ejecutivo.²²⁴

Por su parte, un contemporáneo del autor anterior y dentro de la misma lógica jurídica coincide con las ideas de conseguir la plena autonomía de la institución responsable de la procuración de justicia como referente clave del Estado Democrático de Derecho. Juan Ángel Salinas advierte:

Desde mi punto de vista muy particular, yo estimo que el hecho de que no se haya llevado al cabo con mucha anterioridad la reforma, primordialmente se debe a la falta de acuerdo político. Nuevo León, como todos lo sabemos, es un Estado que, por mucho tiempo, faltan acuerdos políticos. También, muchas veces la resistencia propia de los órganos; es un factor que casi no se ve mucho, pero los propios órganos se resisten, y son las resistencias políticas. Eso es algo que la historia nos lo ha enseñado. Por muchísimo tiempo. El nuevo estatus es algo que por lo menos, de manera teórica debe de contribuir a la democracia. El problema de todos los grandes cambios son las adaptaciones. El tiempo de adaptación, las resistencias propias, porque no nada más cambia la procuraduría como un órgano autónomo que tiene un fiscal autónomo, sino que la procuraduría es una institución enorme, con muchísimas personas, con muchísimos funcionarios y servidores públicos, que, desde luego, como todos, tienen resistencia a los cambios.²²⁵

²²⁴ *Ibíd.*, p. 2018.

²²⁵ Entrevista realizada al Dr. en Derecho, catedrático e investigador de la UANL, Juan Ángel Salinas Garza, el 14 de septiembre del 2022.

Al cuestionarle sobre la Fiscalía General de Justicia como organismo constitucionalmente autónomo y su desempeño hasta ahora para cumplir con su tarea asignada, y su contribución al desarrollo democrático desde una eficaz procuración de justicia, Salinas respondió:

Desde luego, yo pienso que el nuevo formato, la nueva estructura orgánica de la Procuraduría, de la Fiscalía hoy en día, sí debe de tener un mejor desempeño que la del anterior órgano, y desde luego creo que esto es algo que debe verse reflejado con el paso del tiempo, con el paso de los años, con una actitud democrática, con la nueva visión política, y con el respeto de todos los demás órganos del Estado a esta función que pretende ser verdaderamente autónoma. Eso es lo que hay que estimar como algo que pudiera venirse consolidando al paso de los años. Yo creo que estos cambios institucionales contribuyen a la democracia. Contribuyen más ampliamente a la distribución de poderes. No tanto como un poder propiamente dicho, sino, para que los demás poderes, dada su naturaleza autónoma. ¿Qué puede tener la fiscalía? Que vean el peligro de no acatar las normas, a no realizar actos fuera de la ley, de corrupción. Obviamente, esto no viene solo. Recordemos que hubo una reforma del sistema nacional anticorrupción. También recordemos que la fiscalía, tiene sus apartados, que lleva al cabo la persecución de los actos de corrupción, y también el apartado propio en materia electoral. Todo lo cual yo pienso que sí, efectivamente debe contribuir a robustecer la vida democrática del Estado en su correcto funcionamiento porque si esta institución que pretende ser funcional, es decir, procurar la ley, se ve invadida por fuerzas políticas, es muy probable que no funcione.²²⁶

²²⁶ Ídem.

Conclusiones

El gobierno que resultó del proceso electoral del año 2015 resultó muy *sui generis* en más de un sentido porque reveló severos problemas con los partidos dominantes tradicionales en el estado: el PRI y el PAN los únicos que habían logrado ganar la gubernatura y cuya votación conjunta fue superada por un *outsider* que aprovechó audazmente las recientes reformas electorales que le quitaron a los partidos el monopolio en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular a través de la figura de las candidaturas independientes.

La cuarta alternancia en el gobierno rompió el bipartidismo, aparecía una novedad política que demostró los límites y los alcances de esta institución de la democracia directa. La normalidad democrática alcanzada en 1997 resistió la primera experiencia de un gobierno democrático en México. Sus éxitos y fracasos arrojan lecciones diversas para seguir perfeccionando el régimen democrático en Nuevo León.

La administración gubernamental de Jaime Rodríguez Calderón consiguió pese a no tener bancada legislativa cuya mayoría relativa recayó en el PAN tanto en la primera legislatura correspondiente a su período constitucional como en la segunda. Que el congreso local aprobara la primera Ley de Participación Ciudadana en el estado que incluía mecanismos de la democracia directa que hacían de los mismos, importantes recursos institucionales: el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato en manos de la gente para participar en asuntos gubernamentales, legislativos y el acotamiento del mandato constitucional de autoridades que pudiesen convertirse en malos gobiernos. Con ello se reforzaba a una democracia más integral con instituciones que las fuerzas políticas dominantes se habían negado sistemáticamente durante décadas a incorporarlas en la ley.

Asimismo, en el sexenio de Rodríguez Calderón se logró darle el estatus de organismo constitucionalmente autónomo a la Procuraduría General de Justicia del Estado ahora convertida en una Fiscalía General que tendrá la obligación legal de perseguir los delitos, pero sólo desde una perspectiva científica-criminológica, ciñéndose estrictamente a las normas de un Estado de Derecho y fortaleciendo desde este ámbito la gobernabilidad democrática en Nuevo León.

Capítulo 6. Análisis de los principales resultados sobre el nivel de desarrollo democrático alcanzado por Nuevo León en comparación con las demás entidades federativas del país

A la luz del enfoque teórico neoinstitucional asumido en esta investigación sobre el fenómeno de la gobernabilidad y la profundización de la vida democrática en Nuevo León resulta evidente que a lo largo de los últimos cuatro gobiernos quedaron varias asignaturas pendientes. Una vez conseguida la normalidad democrática con procesos electorales confiables. Si bien, esto último y no es poca cosa, esto se logró gracias al haber podido institucionalizar a las organizaciones responsables de conducir imparcialmente los comicios federales, estatales y municipales. Sobre todo, debido a la larga prevalencia del modelo autoritario de gobierno que incluso fue uno de los últimos en caer en América Latina y donde si bien las elecciones nunca se dejaron de celebrar puntualmente de acuerdo con el tiempo constitucionalmente establecido para ello, estas resultaban más un ritual simbólico, no democrático porque de antemano se sabía quién iba a resultar el ganador.

La verdad es que aún faltan instancias del poder público que se deben poner a tono para tener una más plena vida democrática en Nuevo León como: el fortalecimiento del Estado de Derecho en el ámbito del poder judicial, verdadera *accountability* y transparencia, administraciones públicas profesionales y eficaces, sistemas civiles de carrera, más políticas públicas substanciadas en la incorporación de las personas en su elaboración y no sólo política gubernamental en solitario, entre otras.

Es una realidad que la construcción y consolidación de una gobernabilidad sobre sólidas bases democráticas toma tiempo. Estamos a pocos años de haber concluido la transición democrática en el país y en Nuevo León como para haber terminado la tarea.

En este trabajo se eligieron dos instituciones que son columna vertebral de la consolidación democrática cuya ausencia evidenciaron debilidades estructurales, déficits históricos que ha padecido el país y Nuevo León. En este sentido, por un lado, existía la necesidad de que el estado contara con una ley de participación ciudadana que contemplara instrumentos de democracia directa para propiciar la participación de la gente en los asuntos políticos más allá de los procesos electorales que se efectúan cada tres o seis años. Cabe enfatizar que con estos mecanismos no se pretende reducir las bondades

de la democracia representativa, sino al contrario, lo que se defiende es que estos nuevos mecanismos la complementen, la potencien y enriquezcan convirtiéndose en herramientas institucionales que den mayor legitimidad a los gobiernos.

Además, se planteó la reforma estructural de otra institución fundamental para anclar el andamiaje democrático, un organismo constitucionalmente autónomo -como otros existentes que han demostrado su eficacia en sus responsabilidades asignadas como el BANXICO, el INEGI y el INE- que se encarga de la procuración de justicia, una Fiscalía General del Estado con plena autonomía del ejecutivo.

Tanto la ley de participación ciudadana como la fiscalía de justicia no se materializaron hasta el último gobierno bajo análisis. Hoy ya son una realidad institucional, aunque también es puntal reconocerlo que, es muy pronto para hacer una evaluación terminante sobre la eficacia de su actuación. La ley es un instrumento de cambio que debe favorecer y estimular la materialización de los objetivos trazados en ese ordenamiento normativo que muchas veces tarda en alcanzar su total maduración. Las nuevas instituciones democráticas que surgen de ella apenas comienzan su andar y seguro encontrarán dificultades para consolidar su existencia y resultados. Nada se puede dar por concluido todavía.

Desde el año 2010 la fundación Konrad Adenauer con el apoyo de otras organizaciones realiza diversos estudios para elaborar el Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) donde se trata de contestar preguntas como las siguientes: ¿En qué medida México es democrático hoy día? ¿En qué áreas se ha avanzado más, y cuáles otras presentan rezagos a superar? ²²⁷ En aras de propiciar una extendida discusión pública y generar una conciencia sobre la necesidad de perfeccionar la democracia mexicana para eliminar obstáculos que retardan la consolidación democrática a nivel nacional y en cada entidad federativa.

²²⁷ “El enfoque metodológico del programa conduce a lo estructural y pretende objetividad. Incluye aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales. Examina las leyes e instituciones de los Estados y del Distrito Federal y su relación con la sociedad a la que rigen y en la cual tienen su origen. Utiliza análisis constitucional/legal, datos estadísticos y, encuestas de opinión pública, incluyendo publicaciones y estadísticas oficiales en lugar relevante. No es únicamente de carácter académico, ya que busca fomentar el debate público sobre la forma de mejorar la democracia en las entidades federativas; es decir, es una metodología orientada a la acción, a la toma de decisiones.” Fundación Konrad Adenauer Stiftung, COPARMEX y PoliLat Consultora, *Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) 2010*, México, D.F., 2010, p. 11. Consultado en: <<https://idd-mex.org/estudios-y-datos/>>.

Este índice se enfoca en cuatro dimensiones del desarrollo democrático:

I) el cumplimiento de los aspectos formales de la democracia; II) la vigencia de derechos políticos y libertades civiles - **la democracia de los ciudadanos**; III) la calidad de las instituciones de la democracia y la eficiencia del sistema de representación política - **la democracia de las instituciones**; IV) el ejercicio del buen gobierno en dos subdimensiones: a) resultados en materia de política pública que aseguran bienestar o equidad - **subdimensión social**; y b) resultados en materia de política pública que aseguran eficiencia económica - **subdimensión económica**.²²⁸

El inicio de la medición de este índice en 2010 coincide con el arranque de la administración de Rodrigo Medina lo que nos permite hacer comparaciones de resultados en dos de los cuatro sexenios de gobierno bajo análisis de esta investigación, y lo que revelan son inercias políticas e institucionales autoritarias, déficits democráticos que venían desde más atrás a 1997 y avances en algunas variables. Este año es el punto de partida de este estudio y es el año en que también se inaugura la alternancia partidista en Nuevo León.

Así, los resultados que la primera medición arrojó para Nuevo León concuerdan en lo general con lo descrito en este estudio. Señala el IDD-MEX 2010 que Nuevo León presenta debilidades en la percepción de los derechos políticos de los ciudadanos, inseguridad y *accountability*, mientras observa fortalezas en la imparcial elección de candidatos a puestos de elección popular, educación y mortalidad infantil.²²⁹

En ese primer año del gobierno de Medina de la Cruz, el Estado alcanza el quinto lugar de las 32 entidades federativas en este índice, anclado en el buen desempeño en la dimensión IV en el que obtiene un cuarto lugar en esta clasificación, que corresponde a la subdimensión social y en la subdimensión económica logra el tercer lugar dado el tradicional nivel de desarrollo que caracteriza a nuestra entidad. Pero sus resultados ya nos son tan satisfactorios cuando se refieren a la dimensión II, que aborda la vigencia de los derechos políticos y libertades civiles que mide la democracia desde la óptica de los

²²⁸ Fundación Konrad Adenauer Stiftung, COPARMEX y PoliLat Consultora, op. cit., p. 13.

²²⁹ *Ibíd.*, p. 138.

ciudadanos al ubicarse en el séptimo sitio y, especialmente, en la dimensión III relativa a la calidad de las instituciones de la democracia y la eficiencia del sistema de representación política, que mide la rendición de cuentas y el balance de poder interinstitucional, que se usan para controlar a los gobernantes y éstos actúen respetando el marco legal. Este indicador se desploma hasta colocarse en el lugar 25 de las 32 entidades federativas evaluadas.²³⁰

Son precisamente estas dimensiones -en que Nuevo León no resulta bien posicionado- en las que nuestro estudio hace énfasis, debilidades representadas por la ausencia de una ley de participación que incorpore los mecanismos de la democracia directa y de una institución plenamente autónoma de procuración de justicia.

No resulta ninguna sorpresa que entre las recomendaciones que sugirió el IDD-MEX 2010 para mejorar la vida democrática-institucional en el estado estaban: fomentar la participación ciudadana en los procesos electorales; mejorar la eficiencia de los mecanismos de control legal y social; perfeccionar los canales de diálogo y de contención a grupos sociales que puedan sentirse excluidos y lograr una mayor satisfacción de sus demandas.²³¹

Al analizar el IDD-MEX 2015 año que corresponde al fin de la administración de Rodrigo Medina nos encontramos con el hecho de que, por tercer año consecutivo, un estado del sur de la república menos desarrollado económicamente que Nuevo León: Yucatán obtiene la puntuación más alta de este índice y nuestro estado sigue ubicándose en el séptimo lugar nacional. Pero la dimensión en que Nuevo León muestra la peor calificación es la democracia de los ciudadanos al ubicarse en el lugar 24, retrocediendo posiciones.²³²

Si bien es cierto que no hay una sola entidad en el país que no cuente con algunos mecanismos de participación ciudadana establecidos en su marco jurídico para

²³⁰ *Ibíd.*, p. 17.

²³¹ *Ibíd.*, p. 141.

²³² Fundación Konrad Adenauer Stiftung, COPARMEX y PoliLat Consultora, *Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) 2015*, México, D.F., 2015, p. 19. Consultado en: <<https://idd-mex.org/estudios-y-datos/>>.

incluir a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, lo que, sí existe, es una evidente diferencia entre los estados que facilitan más la participación de las personas en los asuntos públicos. En el IDD-MEX 2015 el referéndum y el plebiscito están presentes en 30 y 29 entidades respectivamente, con excepción de Hidalgo y Nuevo León. La mayoría de los estados del país en ese año ya tenían una ley de participación ciudadana que contemplaba a estos mecanismos, mientras que Nuevo León aún carecía de esta legislación.

De la misma forma en que este índice le aconsejaba a Nuevo León llevar al cabo diversas acciones en 2010 también lo hacía en 2015 para mejorar varios rubros como: encauzar canales de diálogo y de contención a grupos sociales excluidos y dar una mayor satisfacción de sus demandas; ayudar a lograr una mayor participación de la mujer en los poderes del Estado e instrumentar una mayor eficiencia en los mecanismos de control legal y social.

Al finalizar el sexenio de Rodrigo Medina sus resultados de gobierno medidos por este índice terminan de esta forma: en la dimensión: democracia de los ciudadanos el puesto 24, en la dimensión: democracia de las instituciones el lugar ocho, en la dimensión: democracia social el sitio uno y en la dimensión: democracia económica la posición ocho.

Datos que contrastan con un privilegiado primer lugar a nivel nacional en materia social, un alto desarrollo económico, una aceptable dimensión institucional pero una pésima democracia de los ciudadanos. Con debilidades precisas en el marco del respeto a los derechos políticos, pero una percepción alta de corrupción en el gobierno y limitado *accountability* legal lo que terminó en un severo cuestionamiento a la administración de Rodrigo Medina.

Las que, sin duda, continúan representando grandes desafíos para la profundización de la democracia y el desarrollo institucional del estado como ha quedado plasmado a lo largo de la presente investigación.

En lo que respecta a la elección del primer gobernador independiente en Nuevo León en 2015 esta se explica en gran medida por una combinación de factores gubernamentales y políticos entre los que destacan medidas desacertadas de gobierno y

déficits en distintos rubros del desarrollo democrático como lo advierten algunos de los indicadores de medición utilizados en el IDD-MEX. Entre las causas más relevantes se ubican: cuestionados candidatos a la gubernatura de los partidos tradicionales del PRI y el PAN; lo inédito de las candidaturas independientes; el desgaste político de los principales partidos y un candidato independiente atípico que, a través de una atractiva oferta política de campaña y la óptima utilización de las plataformas digitales, estrategia en la que fallaron sus contrincantes, de este modo, Jaime Rodríguez Calderón capitalizó la coyuntura del momento.

En este marco y a través de los resultados que muestran los indicadores del IDD-MEX 2017 correspondientes al segundo año del gobierno independiente nos encontramos datos reveladores que siguen traduciendo los déficits democráticos que, aún tienen que resolverse para fortalecer la gobernabilidad democrática en Nuevo León a pesar de los avances logrados por la administración de Rodríguez Calderón en esta materia.²³³

Así, Nuevo León, con 6,417 puntos de 10 mil posibles -establecidos por el IDD-MEX para medir los avances democráticos- que es el máximo puntaje que puede alcanzar un estado para tener su nivel óptimo, se colocó en el sitio 13 de la escala nacional. Con esta evaluación descendió con respecto al 2015 y por cuarta vez (2012, 2013 y 2014) se localiza en la zona de desarrollo democrático medio. Pierde seis peldaños en el ranking general, esta caída representó más de un 10% de calificación. Este declive es producto de resultados negativos en casi todas las dimensiones. La única dimensión que presenta un ascenso con respecto al índice anterior es la democracia de los ciudadanos.²³⁴

Cabe reconocer que, a pesar de esta reducción en su puntuación, aún le permitió conservar un lugar en el conjunto de estados considerados de desarrollo democrático medio.²³⁵ Desde el principio de la medición del IDD-MEX en 2010 a la fecha de cierre de esta investigación en 2021, nuestro estado se ha ubicado siempre en este nivel de desarrollo democrático.

²³³ En el 2016, en virtud de una reconfiguración institucional del proyecto de investigación del IDD-MEX, no se llevó al cabo la medición correspondiente a ese año por lo que no se tienen datos disponibles para este período.

²³⁴ Fundación Konrad Adenauer Stiftung, COPARMEX y PoliLat Consultora, *Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) 2017*, Ciudad de México, 2017, p. 29. Consultado en: <<https://idd-mex.org/estudios-y-datos/>>.

²³⁵ Fundación Konrad Adenauer Stiftung, COPARMEX y PoliLat Consultora, op. cit., p. 226.

Sin embargo, este descenso de Nuevo León en su evaluación anual en el contexto nacional sólo hace más evidente la necesidad de mantener un esfuerzo sostenido en las acciones de los gobiernos por mejorar sistemáticamente los perfiles de las instituciones democráticas, fortalecer la participación ciudadana, reducir sus déficits gubernamentales, una aplicación estricta de la ley y elevar la eficacia de sus políticas públicas.

En el caso de la dimensión democracia de las instituciones, en la que Nuevo León recibió una calificación de 3,963 puntos, menor a la alcanzada en 2015. Esta evaluación significa que el estado se mantiene en una zona de bajo desarrollo democrático, en el que la entidad se colocó entre el 2010 y 2017 en tres ocasiones, anterior a ésta. Lo cual no es poca cosa si consideramos que ya se habían realizado siete mediciones, es decir, en cuatro ocasiones, más de la mitad de las veces el resultado fue negativo. Sólo en dos, estuvo con desarrollo democrático medio y en una ocasión calificado con mínimo desarrollo democrático en 2013.²³⁶

El hecho de que la única dimensión que mostró mejoría haya sido la democracia de los ciudadanos en 2017 obedece en buena medida a la promulgación por fin de la Ley de Participación Ciudadana del Estado en mayo de 2016 que incluye los principales dispositivos de la democracia directa: plebiscito, referéndum y revocación de mandato, después de varios intentos fallidos y siendo penosamente de las últimas entidades federativas en lograrlo. A casi ocho meses de haber tomado posesión como gobernador Rodríguez Calderón y sin tener bancada legislativa promulgó la ley respectiva.

La aprobación de esta ley a la que se negaron sistemáticamente los tres gobiernos anteriores bajo estudio, tanto los del PRI como el del PAN aún y cuando llegaron a tener las mayorías necesarias para realizarlo en el poder legislativo y, sin embargo, evitaron dar un paso más en la ampliación de la democracia en el estado. Evidentemente, la inercia autoritaria del pasado y todas las distorsiones políticas que esta trae aparejadas se resistían a irse y avanzar más aprisa en la progresión de la consolidación de las múltiples

²³⁶ *Ibíd.*, pp. 226-227.

variantes institucionales que son indispensables para tener una gobernabilidad democrática integral no sólo en Nuevo León sino el país entero.²³⁷

Analizando los resultados de la medición democrática del IDD-MEX 2021, el último año que corresponde al gobierno Rodríguez Calderón encontramos que Nuevo León cerró esta administración gubernamental ubicándose en un desarrollo democrático medio a pesar de los avances que en este sexenio se alcanzaron en este rublo. Lo que indica que todavía existen áreas de oportunidad democrática que deben atenderse para alcanzar un alto índice de desarrollo democrático.

En esos 11 años de llevar al cabo el ejercicio de medición democrática el estado obtuvo sólo en cuatro ocasiones una calificación de alto desarrollo, mientras que en las demás evaluaciones obtuvo puntuaciones de desarrollo medio. Es decir, en menos de la mitad de las veces lo que nos habla de las debilidades institucionales y democráticas en que se incurría.²³⁸

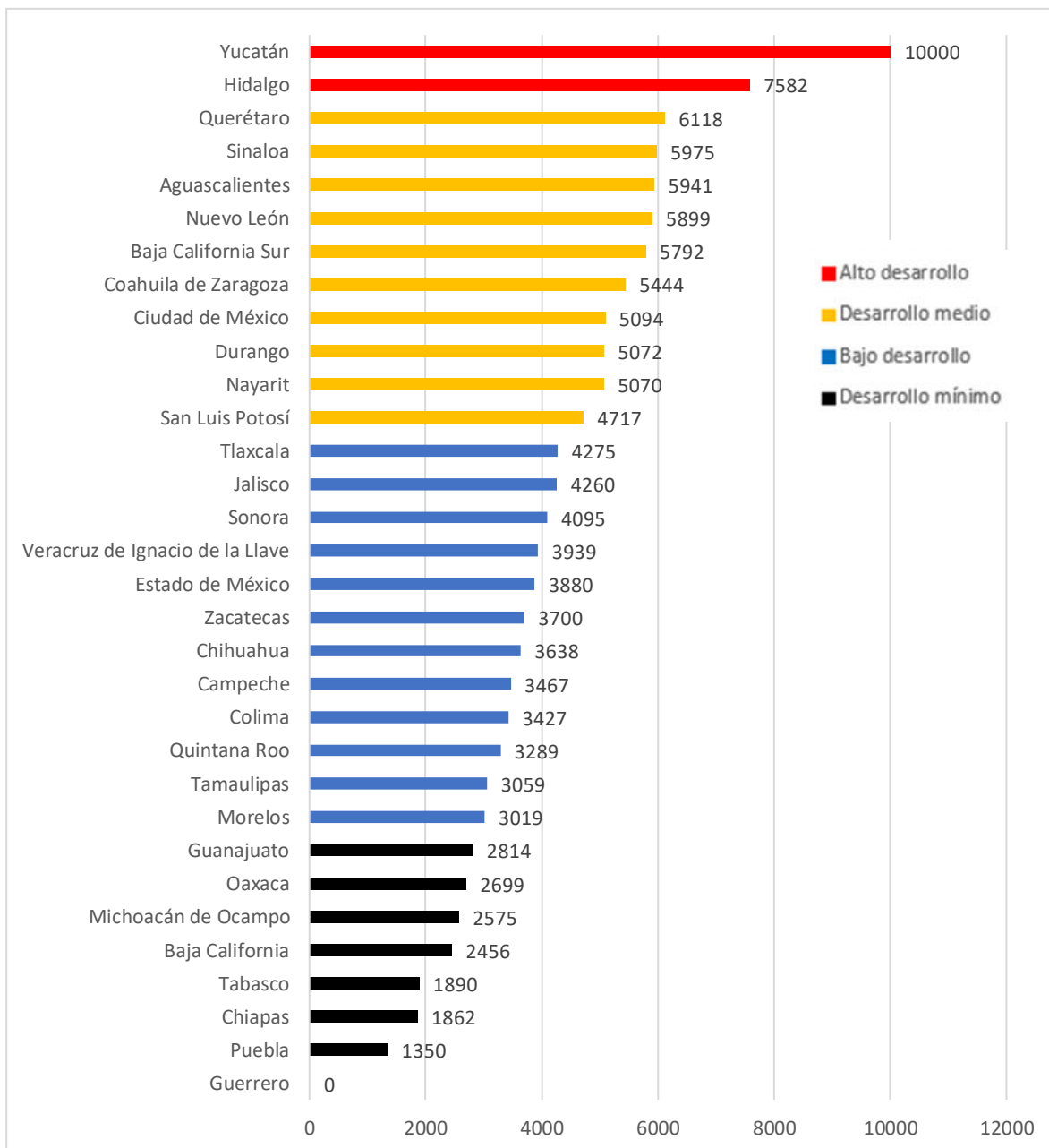
Nuevo León en el contexto nacional se ancló entre los 10 mejores estados en tres de las cuatro dimensiones y la mejor ubicación la conquistó en democracia social con un segundo lugar, misma calificación la alcanzó en democracia económica, son precisamente estos ámbitos en los cuales históricamente nuestra entidad ha resultado bien posicionada.

En las siguientes cuatro gráficas se observa el desempeño de Nuevo León en el índice nacional de desarrollo democrático, en la subdimensión de la democracia de los ciudadanos, en la subdimensión de la democracia de las instituciones en el año 2021 y la evolución histórica del índice nacional de Nuevo León desde 2010 hasta 2021.

²³⁷ “El balance del 2016 para México es de saldo negativo: no sólo las condiciones nacionales de violencia y descontento social siguieron empeorando sino que una coyuntura internacional particular -caracterizada por una situación económica volátil con el precio del petróleo y el valor del peso por los suelos y unas elecciones presidenciales norteamericanas que culminaron con Donald Trump como ganador- hicieron que el año registrara cifras sin precedentes de impopularidad presidencial, corrupción generalizada y falta de legitimidad en todos los niveles de gobierno y en la democracia misma.” Francisco Cantú y Verónica Hoyo, “México 2016: El declive de la confianza institucional”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 37, núm. 2 (2017), p. 493. Consultado en: <<https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v37n2/0718-090X-revcipol-37-02-0493.pdf>>.

²³⁸ Véase los IDD-MEX de los años 2010 a 2021.

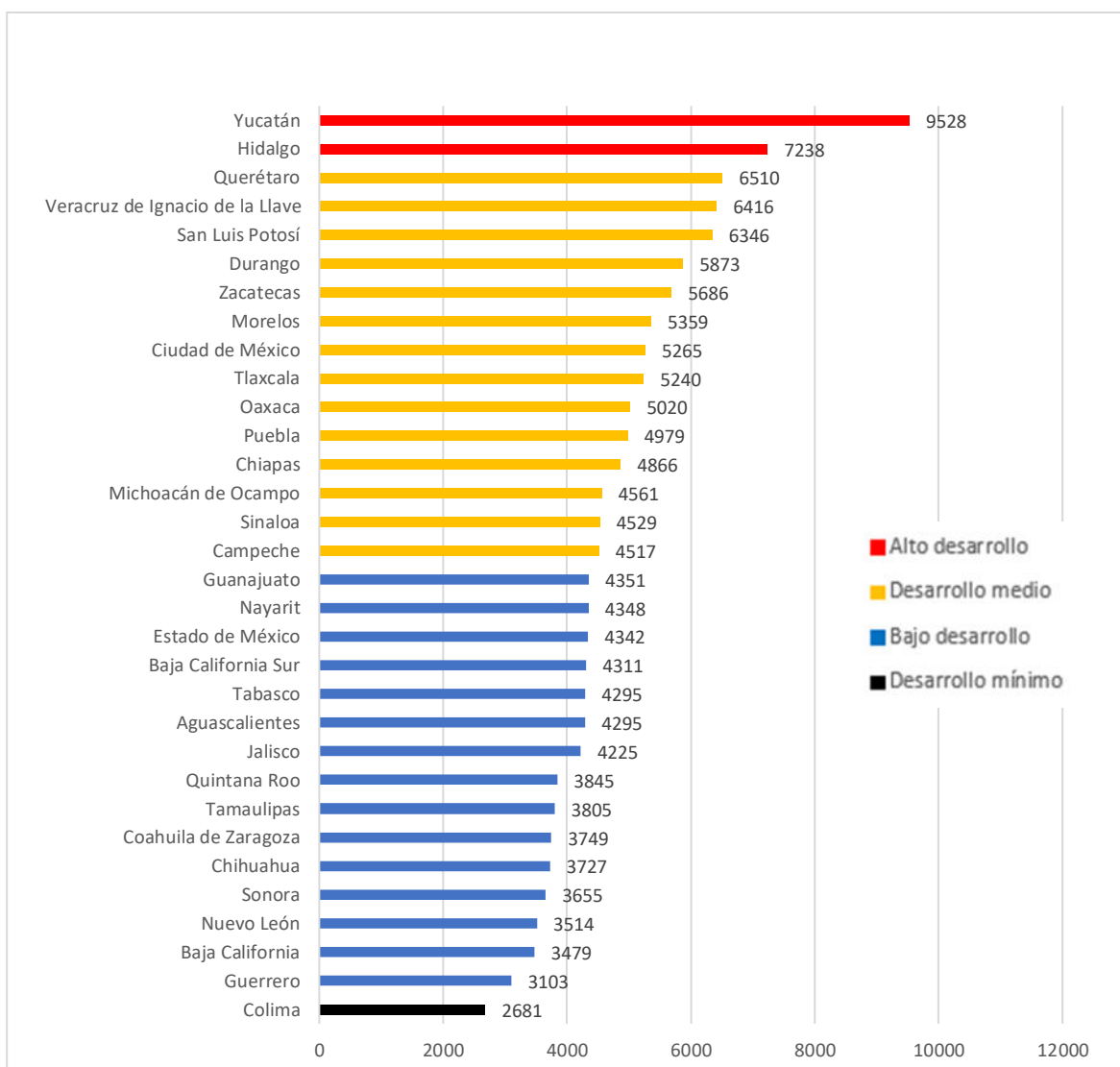
Gráfica 13. Ranking Nacional del Índice de Desarrollo Democrático 2021



Fuente: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, COPARMEX y PoliLat Consultora, *Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) 2021*, Ciudad de México, 2021, p. 14. Consultado en: <<https://idd-mex.org/estudios-y-datos/>>.

Pero es en la esfera de la democracia de los ciudadanos donde alcanzó su peor ubicación: el puesto 29, nivel que está incluso por debajo del promedio nacional.²³⁹ Lo anterior ilustra las debilidades políticas que aún persisten en el contexto neolonés y que ralentizan su pleno desarrollo democrático como se señala en la tabla siguiente.

Gráfica 14. Dimensión de la democracia de los ciudadanos 2021

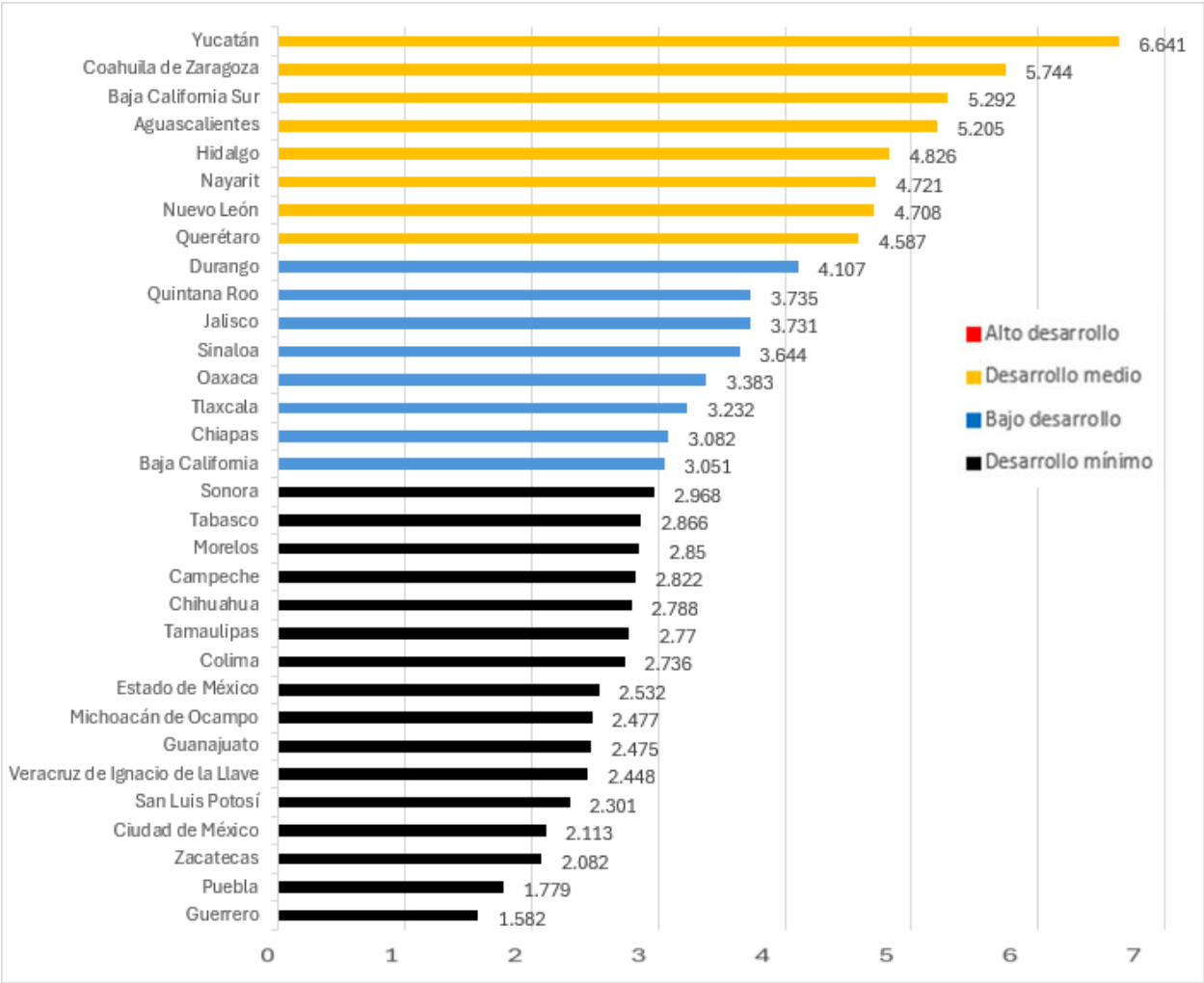


Fuente: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, COPARMEX y PoliLat Consultora, *Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) 2021*, Ciudad de México, 2021, p. 33. Consultado en: <<https://idd-mex.org/estudios-y-datos/>>.

²³⁹ Fundación Konrad Adenauer Stiftung, COPARMEX y PoliLat Consultora, *Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) 2021*, Ciudad de México, 2021, pp. 20-21. Consultado en: <<https://idd-mex.org/estudios-y-datos/>>.

En la otra dimensión que interesa para este estudio están las instituciones donde nuestro estado está mejor colocado al ubicarse en el grupo de entidades de desarrollo medio con un séptimo puesto, como se muestra a continuación.

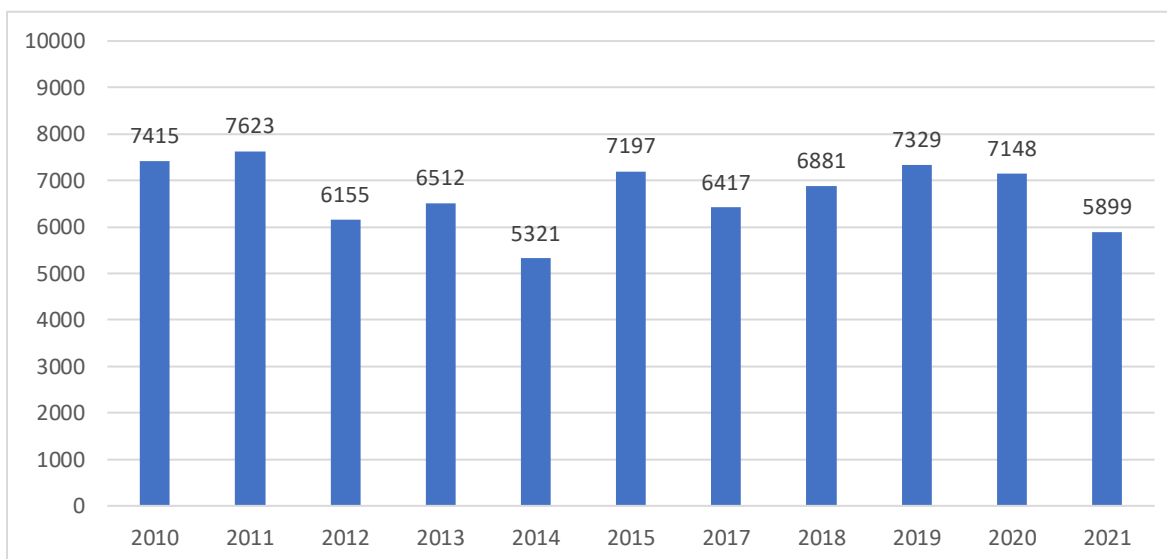
Gráfica 15. Dimensión de la democracia de las instituciones 2021



Fuente: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, COPARMEX y PoliLat Consultora, *Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) 2021*, Ciudad de México, 2021, p. 48. Consultado en: <<https://idd-mex.org/estudios-y-datos/>>.

A continuación, se presentan los datos por año obtenidos por el estado desde el principio de la medición de este índice que fue en el año 2010 hasta el 2021 en materia democrática.

Gráfica 16. Evolución histórica del Índice de Desarrollo Democrático de Nuevo León 2010-2021



Nota: No existe información disponible para el año 2016.

Fuente: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, COPARMEX y PoliLat Consultora, *Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) 2021*, Ciudad de México, 2021, p. 137. Consultado en: <https://idd-mex.org/estudios-y-datos/>.

Esta gráfica revela los altibajos que ha tenido Nuevo León en su evolución democrática en los años correspondientes al gobierno de Rodrigo Medina y Jaime Rodríguez. Casi la mitad del período bajo estudio. Los números siguen expresando la necesidad de un esfuerzo permanente que debe hacer el gobierno para mejorar sistemáticamente la administración gubernamental, los resultados de sus políticas públicas y las instituciones democráticas como la reciente introducción de los mecanismos de la democracia directa en la ley respectiva y la creación de la Fiscalía General del Estado como un ente constitucionalmente autónomo.

Conclusiones

A partir del enfoque teórico neoinstitucional desde su perspectiva histórica nos fue posible acercarnos a la democracia como una institución de múltiples vertientes.

En esta investigación se privilegiaron dos dimensiones democráticas: por una parte, la inexistencia de una herramienta legal que ampliara los cauces de la participación democrática, más allá de sólo los procesos electorales. La cual debería contar con el amplio abanico de los mecanismos que la ciencia política acredita de la democracia directa.

Asimismo, se plantea la necesidad de construir una institución vital para darle confianza legal de los ciudadanos en su convivencia cotidiana y al mismo tiempo importante garante de la democracia en Nuevo León. El nacimiento de la Fiscalía General del Estado con el rango de organismo constitucionalmente autónomo la cual deberá con los ajustes necesarios que requiere el nuevo diseño institucional alcanzar su pleno desarrollo al paso del tiempo, para cumplir con la indeclinable tarea de procurar justicia imparcial y oportunamente sin manipulación política, partidista o ideológico, como uno de los pilares no sólo del Estado de Derecho sino de la gobernabilidad democrática misma.

La revisión histórica de los últimos cuatro gobiernos estatales de Nuevo León, es decir, una línea de tiempo que comprendió casi un cuarto de siglo y en el marco de transición democrática tanto del país como del estado.

La alternancia de diferentes opciones políticas en el timón del ejecutivo y el legislativo nos dan cuenta de las resistencias autoritarias de un pasado lejano y reciente que retardaron un avance más ágil e integral de un más profundo desarrollo institucional democrático. A la luz del prisma institucional histórico, sociológica y normativo pudimos dar cuenta de las dimensiones bajo análisis y demostrar la validez de nuestra hipótesis.

Que los arreglos institucionales del pasado cuentan, que tienen una carga relevante, que las inercias autoritarias gravitan y aún condicionan la dinámica política de Nuevo León y de México. A lo anterior se suma la revisión de distinta bibliografía, de leyes, datos estadísticos y entrevistas a informantes clave vinculados al tema que nos ocupa ya sea como actores directos de los hechos políticos e institucionales, o como estudiosos,

especialistas que desde la academia vertieron ideas y conceptos muy valiosos que dieron respaldo a nuestros planteamientos.

Las conclusiones arrojadas por la investigación sobre cuatro gobiernos de distinta orientación ideológica, política y con muy distintos estilos personales de gobernar fueron reveladoras al manifestar en un sentido u otro, resistencias formales e informales para avanzar en una consolidación democrática local más ágil y completa. Sexenio tras sexenio por una razón u otra no se quiso introducir mecanismos institucionales que avanzaran a la democracia más allá de las elecciones.

A las fuerzas políticas dominantes parecía bastarles contar con las condiciones de la normalidad democrática, es decir, los comicios cada determinado período de tiempo y con ello afirmar que era suficiente esta lógica formal de la democracia electoral el único fundamento legítimo de estos regímenes.

Pero lo que verdaderamente ocultaban eran inercias autoritarias que sólo quieren defender intereses cupulares, privilegios de un pasado que, en un nuevo régimen democrático no pueden primar sobre la sociedad.

Así, sus intenciones quedaron en evidencia por sus esfuerzos sistemáticos de no ir más allá de las elecciones para ampliar los cauces de una democracia que requería de otras normas legales e institucionales. Hasta que el último gobierno logró materializar formalmente una Ley de Participación Ciudadana y un órgano constitucionalmente autónomo para procurar justicia. Esperando que su utilización y funcionamiento con el tiempo alcancen maduración plena para que contribuyan a una mejor gobernabilidad democrática.

Las lecciones de esta investigación son diversas, si bien nos avocamos a abordar sólo la carencia de mayores instrumentos de participación democrática ciudadana vía la creación legislación respectiva, y a uno de los principales soportes de Estado Democrático de Derecho representado por un órgano de procuración de justicia eficaz e imparcial desde su autonomía.

La realidad democrática consolidada atraviesa muchas coordinadas institucionales como: la división funcional de poderes, un equilibrado federalismo, fortalecimiento municipal, una verdadera rendición de cuentas, un más estricto Estado de Derecho, eficaz impartición de justicia por los tribunales, administraciones públicas eficaces, elaboración de políticas públicas con sustento ciudadano, entre muchas otras.

En este caso se revisaron dentro de la agenda democrática pendiente dos de los puntales de una democracia más avanzada que indican un mayor grado de compromiso con este modelo político que han sido de los históricos déficits institucionales que ha padecido Nuevo León y el país.

Anexos

Anexo 1. Gobernadores retirados del cargo por el Presidente de la República en los sexenios comprendidos entre 1946 - 2021

Gobernador	Estado	Fecha	Causa
Presidente Miguel Alemán Valdés 1946 - 1952			
1. Juan María Esponda	Chiapas	Enero, 1947	Imposición alcaldes, protestas populares
2. Edmundo Sánchez Cano	Oaxaca	Enero, 1947	Imposición alcaldes, protestas populares
3. Marcelino García Barragán	Jalisco	Febrero, 1947	Conflicto con el presidente por período de gobierno local
4. Hugo Pedro González Lugo	Tamaulipas	Abril, 1947	Conflictos locales, asesinato de un periodista
5. Nicéforo Guerrero Mendoza	Guanajuato	Septiembre, 1947	Conflictos con grupos políticos locales
6. Ricardo Ainslie Rivera	Coahuila	Marzo, 1948	Conflicto con el presidente por el sucesor
7. José de Jesús Castorena Zavala	Guanajuato	Octubre, 1948	Conflictos con grupos políticos locales
8. José María Mendoza Pardo	Michoacán	Agosto, 1949	Conflicto con la universidad
9. José González Beytia	Yucatán	Septiembre, 1951	Conflicto con el presidente por el sucesor
10. Manuel Mayoral Heredia	Oaxaca	Agosto, 1952	Aumentos de impuestos, protestas populares
Presidente Adolfo Ruiz Cortines 1952 - 1958			
1. Enrique Pérez Arce	Sinaloa	Febrero, 1953	Conflictos electorales locales
2. Tomás Marentes Miranda	Yucatán	Junio, 1953	Conflictos políticos
3. Alejandro Gómez Baranda	Guerrero	Mayo, 1954	Corrupción, pésima administración local
4. Manuel Bartlett Bautista	Tabasco	Marzo, 1955	Aumento de impuestos, protestas populares
5. Óscar Soto Máynez	Chihuahua	Agosto, 1955	Corrupción, protestas populares
Presidente Adolfo López Mateos 1958 - 1964			
1. Manuel Álvarez López	San Luis Potosí	Enero, 1959	Mal gobierno, protestas populares, navismo
2. Luis Raúl Caballero Aburto	Guerrero	Enero, 1961	Conflictos locales, aumentos de impuestos,

			asesinatos de manifestantes
3. Antonio Nava Castillo	Puebla	Octubre, 1964	Conflicto con la universidad, protestas populares
Presidente Gustavo Díaz Ordaz 1964 - 1970			
1. Enrique Dupré Ceniceros	Durango	Agosto, 1966	Conflicto estudiantil
Presidente Luis Echeverría Álvarez 1970 - 1976			
1. Eduardo Ángel Elizondo Lozano	Nuevo León	Junio, 1971	Conflicto con la universidad
2. Rafael Moreno Valle	Puebla	Abril, 1973	Problemas electorales
3. Gonzalo Bautista O'Farril	Puebla	Mayo, 1973	Conflictos estudiantiles
4. Israel Noguera Otero	Guerrero	Enero, 1975	Corrupción
5. Otoniel Miranda Andrade	Hidalgo	Abril, 1975	Conflictos locales, protestas populares, asesinatos
6. Carlos Armando Biebrich Torres	Sonora	Octubre, 1975	Asesinatos de campesinos, problemas agrarios
Presidente José López Portillo 1976 - 1982			
1. Manuel Zárate Aquino	Oaxaca	Marzo, 1977	Conflictos estudiantiles, asesinatos
2. Salomón González Blanco	Chiapas	Diciembre, 1979	Problemas económicos, conflictos políticos, protestas populares
3. Óscar Flores Tapia	Coahuila	Agosto, 1981	Corrupción, mal gobierno
Presidente Miguel de la Madrid Hurtado 1982 - 1988			
1. Graciliano Alpuche Pinzón	Yucatán	Febrero, 1984	Conflictos políticos, mal gobierno
2. Enrique Velasco Ibarra	Guanajuato	Junio, 1984	Conflictos electorales en la capital, conflictos con el presidente por la sucesión
3. Óscar Ornelas Kuchle	Chihuahua	Septiembre, 1985	Conflictos electorales
4. Florencio Salazar Martínez	San Luis Potosí	Mayo, 1987	Conflictos políticos, navismo
Presidente Carlos Salinas de Gortari 1988 - 1994			
1. Luis Martínez Villicaña	Michoacán	Diciembre, 1988	Conflictos electorales

2. Xicoténcatl Leyva Montero	Baja California	Enero, 1989	Conflictos electorales
3. Mario Ramón Beteta Monsalve	Estado de México	Septiembre, 1989	Conflictos electorales
4. Víctor Manzanilla Shaffer	Yucatán	Febrero, 1991	Conflictos electorales
5. Ramón Aguirre Velázquez	Guanajuato	Agosto, 1991	Conflictos electorales, corrupción
6. Fausto Zapata Loredo	San Luis Potosí	Octubre, 1991	Conflictos electorales
7. Salvador Neme Castillo	Tabasco	Enero, 1992	Conflictos electorales
8. Guillermo Cosío Vidaurri	Jalisco	Mayo, 1992	Conflictos sociales, protestas populares
9. Eduardo Villaseñor Peña	Michoacán	Octubre, 1992	Conflictos electorales
10. Gonzalo Martínez Corbalá	San Luis Potosí	Octubre, 1992	Conflictos electorales
11. Dulce María Sauri Riancho	Yucatán	Diciembre, 1993	Conflictos electorales
12. Elmar Seltzer Marseille	Chiapas	Enero, 1994	Conflictos sociales, guerrilla EZLN
Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León 1994 - 2000			
1. Eduardo Robledo Rincón	Chiapas	Febrero, 1995	Conflictos sociales, guerrilla EZLN
2. Rubén Figueroa Alcocer	Guerrero	Marzo, 1996	Protestas populares, asesinatos
3. Sócrates Cuauhtémoc Rizzo García	Nuevo León	Abril, 1998	Protestas populares, asesinatos
4. Julio César Ruiz Ferro	Chiapas	Enero, 1998	Protestas populares, asesinatos
5. Jorge Carrillo Olea	Morelos	Mayo, 1998	Secuestro, asesinatos
Presidente Vicente Fox Quesada 2000 - 2006			
1. Fernando Moreno Peña	Colima	Octubre, 2003	Conflictos electorales
2. Gustavo Vázquez Montes	Colima	Febrero, 2005	Muerte
3. Arnoldo Ochoa González	Colima	Mayo, 2005	Reelección de gobernador sustituto
Presidente Felipe Calderón Hinojosa 2006 - 2012			
1. Humberto Moreira Valdés	Coahuila	Enero, 2011	Acusaciones por corrupción
Presidente Enrique Peña Nieto 2012 -2018			

1. Ángel Heladio Aguirre Rivero	Guerrero	Octubre, 2014	Conflicto por desaparición de los normalistas en Ayotzinapa
2. Javier Duarte de Ochoa	Veracruz	Octubre, 2016	Corrupción y enriquecimiento ilícito

Fuente: Elaboración propia y Rogelio Hernández Rodríguez, *El Centro Dividido. La Nueva Autonomía de los Gobernadores*, México, D.F., El Colegio de México, México, D.F., 2008, pp. 87-90.

Anexo 2. Gobernadores llamados a puestos federales por el Presidente de la República en los sexenios comprendidos entre 1946 - 2021

Gobernador	Estado	Cargo federal	Fecha
Presidente Miguel Alemán Valdés 1946 - 1952			
1. Adolfo Ruiz Cortines	Veracruz	Secretaría de Gobernación	Julio, 1948
2. Agapito Pozo Balbás	Querétaro	Suprema Corte de Justicia	Abril, 1949
Presidente Adolfo Ruiz Cortines 1952 - 1958			
1. Ignacio Morones Prieto	Nuevo León	Secretaría de Salubridad	Diciembre, 1952
Presidente Adolfo López Mateos 1958 - 1964			
1. Alfonso Corona del Rosal	Hidalgo	Presidencia del CEN del PRI	Diciembre, 1958
Presidente Gustavo Díaz Ordaz 1964 - 1970			
1. Juan Gil Preciado	Jalisco	Secretaría de Agricultura	Diciembre, 1964
Presidente Luis Echeverría Álvarez 1970 - 1976			
1. Víctor Bravo Ahuja	Oaxaca	Secretaría de Educación Pública	Noviembre, 1970
2. Manuel Sánchez Vite	Hidalgo	Presidencia del CEN del PRI	Diciembre, 1970
3. Carlos Gálvez Betancourt	Michoacán	Dirección General IMSS	Septiembre, 1971
4. Carlos Sansores Pérez	Campeche	Subsecretaría General, CEN del PRI	Marzo, 1973
Presidente José López Portillo 1976 - 1982			
1. Jorge Rojo Lugo	Hidalgo	Secretaría de la Reforma Agraria	Noviembre, 1976
2. Jorge de la Vega Domínguez	Chiapas	Secretaría de Comercio	
Presidente Miguel de la Madrid Hurtado 1982 - 1988			

1. Pedro Vázquez Colmenares	Oaxaca	Dirección de Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación	Noviembre, 1985
2. Alfredo del Mazo González	Estado de México	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal	Abril, 1986
Presidente Carlos Salinas de Gortari 1988 - 1994			
1. Fernando Gutiérrez Barrios	Veracruz	Secretaría de Gobernación	Noviembre, 1988
2. Enrique Álvarez del Castillo	Jalisco	Procuraduría General de la República	Febrero, 1989
3. Beatriz Paredes Rangel	Tlaxcala	Secretaría General, CEN del PRI	Abril, 1992
4. Genaro Borrego Estrada	Zacatecas	Presidencia CEN del PRI	Septiembre, 1992
5. José Patrocinio González-Blanco Garrido	Chiapas	Secretaría de Gobernación	Enero, 1993
Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León 1994 - 2000			
1. Emilio Chuayffet Chemor	Estado de México	Secretaría de Gobernación	Julio, 1995
2. Jesús Murillo Karam	Hidalgo	Subsecretaría de Gobernación	Octubre, 1998
Presidente Vicente Fox Quesada 2000 - 2006			
1. Felipe González	Aguascalientes	Subsecretaría de Gobernación	Agosto, 2004
2. Fernando de Jesús Canales Clariond	Nuevo León	Secretaría de Economía	Enero, 2003
Presidente Felipe Calderón Hinojosa 2006 - 2012			
1. Juan Manuel Oliva Ramírez	Guanajuato	Secretario General adjunto para asuntos electorales del Comité Ejecutivo Nacional del PAN	Marzo, 2012
2. Francisco Javier Ramírez Acuña	Jalisco	Secretaría de Gobernación	Noviembre, 2006
Presidente Enrique Peña Nieto 2012 -2018			

1. José Calzada Rovirosa	Querétaro	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Agosto, 2015
Presidente Andrés Manuel López Obrador 2018 - 2024			
1. Adán Augusto López Hernández	Tabasco	Secretario de Gobernación del Gobierno Federal	Agosto 2021

Fuente: Elaboración propia y Rogelio Hernández Rodríguez, *El Centro Dividido. La Nueva Autonomía de los Gobernadores*, México, D.F., El Colegio de México, México, D.F., 2008, pp. 87-90.

Anexo 3. Intentos por instaurar la democracia en México desde su independencia

Intento	Año	Descripción
1	1824-1829	La primera república, cuando la nación decidió organizarse como una república federal basada en principios liberales y con elección indirecta de autoridades
2	1857	La constitución de 1857, que reafirmó el liberalismo y al federalismo e introdujo un sistema electoral menos indirecto.
3	1867-1876	La república restaurada, en que volvió aplicarse la constitución de 1857, se redujo aún más el carácter indirecto del sistema electoral, y surgieron el debate público y la contienda política pacíficos
4	1911-1913	El maderismo, que introdujo la elección directa de autoridades y con el cual aparecieron por primera vez partidos políticos organizados
5	1917-1920	El carrancismo, cuando se aprobó una nueva constitución, liberal y federal como sus antecesoras e imbuida además de avanzados principios sociales, y se intentó pacificar al país con una nueva institucionalidad democrática
6	1920-1928	En que existieron numerosos partidos políticos, pero el poder residía en realidad en los cuarteles
	1929-1988	En que un partido político hegemónico controló todas las posiciones de poder político
	1989-1997	De transición a la democracia, que condujo al sexto intento democrático de México: el que estamos viviendo

Fuente: Gustavo Ernesto Emmerich Isaac (coord.), *Situación de la Democracia en México*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2009, p.15.

Anexo 4. Cronología de la evolución democrática de México

Principales eventos	Año	Período	Forma de gobierno	Comentarios
Independencia	1821	IMPERIO DE ITURBIDE	Monarquía	Consumación del proceso de Independencia iniciado en 1810
Primera constitución	1824	PRIMERA REPÚBLICA	Primer intento democrático	República federal. Elecciones extremadamente indirectas
El presidente Guerrero es depuesto y fusilado	1829	GUERRAS CIVILES	Inestable, personalista, autoritaria, basada en los militares	Luchas por definir un modelo de nación: liberal o conservadora, federal o centralista
Nueva constitución	1857		Segundo intento democrático	La constitución federal y liberales repudiada por el presidente Comonfort
El presidente Comonfort es depuesto	1858		Inestable, personalista, autoritaria, basada en los militares	Continúan luchas por definir un modelo de nación
Invasión francesa	1862	SEGUNDO IMPERIO	Monarquía	Los conservadores recurren al apoyo de Francia
Victoria liberal	1867	REPÚBLICA RESTAURADA	Tercer intento democrático	Se restablece la constitución de 1857

				Elecciones menos indirectas
Levantamiento de Díaz	1876	PORFIRIATO	Autoritarismo con ropaje democrático, basado en el control por el presidente Díaz	Díaz impone una versión moderada del liberalismo.
Inicio de la Revolución	1910			Las elecciones se convierten en mero ritual
Madero es elegido presidente	1911	REVOLUCIÓN MEXICANA	Inestable, personalista, autoritaria, basada en los militares	Cuarto intento democrático Aparición de partidos políticos organizados. Elecciones directas
El presidente Madero es depuesto y asesinado	1913			Varias facciones se confrontan entre sí en una guerra civil
Nueva constitución	1917			Quinto intento democrático Constitución federal, liberal y social
El presidente Carranza es depuesto y asesinado	1920	POSTREVOLUCIÓN	Autoritarismo con ropaje democrático, basado en los militares	Aunque hay elecciones, los presidentes son en esencia escogidos por los militares
Fundación del PNR	1929	SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO	Autoritarismo con ropaje democrático, con grados variables de apoyo popular	Sólo un partido gana virtualmente todas las posiciones electivas

Elección presidencial competitiva	1988	TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA	Introducción de instituciones y prácticas democráticas	Creciente competencia electoral. El PRI gradualmente pierde votos y poder
Primera elección presidencial democrática	2000	DEMOCRATIZACIÓN	Sexto intento democrático	Democracia electoral. Gobierno de Fox
Conflicto postelectoral	2006			Democracia electoral, cuestionada. Gobierno de Calderón

Fuente: Gustavo Ernesto Emmerich Isaac (coord.), *Situación de la Democracia en México*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2009, p. 7.

Anexo 6. Mecanismos de participación ciudadana en las leyes estatales en México

Instrumentos de participación ciudadana	Definición
Aguascalientes	
Plebiscito	Es el instrumento de participación ciudadana para someter a consideración de los ciudadanos, mediante votación, los actos concretos de gobierno emitidos por el Gobernador del Estado o por los Ayuntamientos, que sean de interés público.
Referéndum	Es el instrumento de participación por medio del cual se somete ante el voto de la ciudadanía, para su aprobación o rechazo, la creación, modificación, derogación o abrogación de normas constitucionales, leyes o normas de carácter general propias de la competencia del Congreso del Estado, o normas de carácter general expedidas por los ayuntamientos, con excepción de las establecidas en el Artículo 16.
Iniciativa ciudadana	Es el instrumento de participación mediante el cual los ciudadanos del Estado tienen la facultad de presentar ante el Poder Legislativo del Estado, proyectos de ley o decreto, para crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones legales, a fin de que sean estudiados, analizados, modificados y en su caso aprobados por las Comisiones correspondientes y en su caso por el Pleno Legislativo.
Revocación de Mandato	Es el instrumento de participación por el cual los ciudadanos del Estado, sus municipios o sus distritos, según sea el caso, someten a consulta y votación la permanencia en el cargo de un ciudadano que desempeña un puesto de elección popular.
Presupuesto Participativo	Es el instrumento mediante el cual la ciudadanía elige y define los proyectos, realización de obras o ejecución de programas a cargo del Presupuesto de Egresos Municipal o Estatal, bajo la administración, ejecución y responsabilidad de las autoridades correspondientes.
Cabildo Abierto	Es el instrumento de participación ciudadana por medio del cual la ciudadanía del Estado de Aguascalientes expone problemáticas de temas específicos frente al Ayuntamiento.
Consulta Ciudadana	Es el instrumento de participación a través del cual los ciudadanos del Estado y sus municipios dan a conocer a los órganos de gobierno su opinión respecto a planes, programas o acciones de interés social.
Comité Ciudadano	Es el instrumento de representación ciudadana de la colonia, para la atención de problemáticas específicas ante las autoridades Estatales y Municipales.
Baja California	
Plebiscito	Tiene por objeto el consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los siguientes actos: I.- Los actos del Poder Ejecutivo, que se consideren como trascendentes en la vida pública del Estado; II.- Los actos de los Ayuntamientos que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate, y; III.- Los actos del Congreso del Estado referentes a la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los existentes o la supresión de alguno de estos. En la formación de un municipio o en su supresión, se estará a lo dispuesto en la Constitución del Estado y en la ley respectiva.
Referéndum	Proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a: I.- Las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución del Estado que sean trascendentes para la vida pública del Estado; II.- La creación, modificación, reformas, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado que sean trascendentes para la vida pública del

	Estado, y ; III.- La creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos que sean trascendentes para la vida pública del municipio, en los términos de los reglamentos municipales.
Iniciativa Ciudadana	Es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, adición derogación o abrogación de Leyes o Decretos, incluyendo modificaciones a la Constitución Federal o a la Constitución del Estado, salvo las excepciones contempladas en el artículo 71.
Consulta popular	Es el instrumento a través del cual el Ejecutivo del Estado, el Congreso y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la entidad, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas temas de amplio interés en el Estado.
Presupuesto participativo	Es el instrumento de participación ciudadana a través del cual se reconoce a los ciudadanos de los municipios, la potestad de presentar propuestas para la realización de obras públicas para que sean valoradas y en su caso aprobadas por sus cabildos en el Presupuesto de Egresos Municipal de cada año, conforme a las disposiciones contenidas en el reglamento municipal de la materia.

Baja California Sur	
Plebiscito	Consulta pública a las ciudadanas y los ciudadanos del Estado, para que expresen su opinión afirmativa o negativa, en caso de controversia, respecto de un acto del Poder Ejecutivo y de los Ayuntamientos, que sean considerados como trascendentales para la vida pública del Estado o de los Municipios, según sea el caso, o para la formación, supresión o fusión de Municipios.
Referéndum	Proceso mediante el cual las ciudadanas y los ciudadanos del Estado expresan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado o las Leyes que expida el Congreso del Estado, así como los decretos emitidos por el mismo, relativos a la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes, de la supresión o fusión de alguno o algunos de estos.
Iniciativa ciudadana	Facultad de las ciudadanas y los ciudadanos de presentar ante el Congreso del Estado los proyectos de ley o código, y los proyectos de decreto mediante los cuales se pretenda reformar, derogar, adicionar o abrogar las leyes vigentes, con el propósito de que sean estudiados, dictaminadas y en su caso aprobada.
Consulta ciudadana	Es el instrumento de participación ciudadana a través del cual el Gobernador del Estado o las Dependencias de la Administración Pública Estatal, el Presidente Municipal, el Ayuntamiento o las Dependencias de la Administración Pública Municipal o el Congreso del Estado, someten a consideración de la ciudadanía por medio de encuestas, preguntas directas, foros, participación virtual a través de medios electrónicos o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Estado de Baja California Sur.
Revocación de mandato	Es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada del desempeño del cargo a partir de la pérdida de confianza. La Ley en la Materia regulará y garantizará el ejercicio del derecho político de las ciudadanas y los ciudadanos sudcalifornianos a solicitar, participar, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato de la persona que resultó electa popularmente como titular del poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.
Colaboración ciudadana	Las ciudadanas y los ciudadanos podrán colaborar con las Dependencias de la Administración Pública del Gobierno del Estado de Baja California Sur y los Municipios en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Difusión pública	Las autoridades del Gobierno del Estado y de los Municipios llevarán a cabo la difusión pública de sus planes, programas, proyectos y acciones a su cargo. En ningún caso las acciones de difusión se utilizarán con fines de promoción de imagen de las y los servidores públicos, partidos políticos, candidatas y candidatos a puestos de elección popular.
Audiencias públicas	La audiencia pública es el instrumento de participación por medio del cual las ciudadanas y los ciudadanos habitantes, los Comités y las organizaciones ciudadanas del Estado podrán: I. Proponer de manera directa a las autoridades estatales y municipales la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; II. Recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la Administración Pública Estatal y Municipal; III. Presentar a las autoridades estatales y municipales las peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la administración pública a su cargo, y; IV. Evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno. En todo momento las autoridades garantizarán el derecho de petición de los ciudadanos, de manera ágil y expedita.
Contralorías ciudadanas o sociales	Es el instrumento de participación de las ciudadanas y los ciudadanos habitantes de la unidad territorial que voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública Estatal y Municipal, para garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público, de acuerdo con la legislación aplicable y los programas de contraloría social existentes.
Organización en comités de vecinos	Son las organizaciones ciudadanas de vecinas y vecinos conformadas en las Unidades Territoriales de los Municipios del Estado de Baja California Sur.
Observatorios ciudadanos	Esta Ley reconoce como un instrumento de la participación ciudadana a los observatorios ciudadanos, mismos que se han constituido en formas de organización de la sociedad, a partir del análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de los distintos ámbitos de gobierno, así como de la revisión, estudio y planteamiento de propuestas respecto a distintas problemáticas que viven sectores de la sociedad. La autoridad promoverá de manera permanente, espacios de análisis y diálogo donde dichos observatorios den a conocer a las y los servidores públicos de sus propuestas, análisis y estudios.
Chiapas	
Plebiscito	Las y los ciudadanos podrán solicitar al Gobernador someta a consulta de la ciudadanía la aprobación o rechazo de las decisiones o acciones del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos. El Gobernador podrá a través del plebiscito consultar a la ciudadanía en los mismos términos señalados con anterioridad.
Referéndum	Los ciudadanos del Estado manifiestan su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia del Congreso del Estado.
Iniciativa popular	Es un mecanismo mediante el cual las o los ciudadanos del Estado de Chiapas presentan al Congreso del Estado proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos o de carácter general dentro del ámbito de su competencia.
Audiencia pública	Es el derecho de las y los habitantes del Estado, para que las autoridades competentes de los gobiernos estatal o municipal, los reciban con el propósito de abordar y tratar asuntos de interés público.
Consulta popular	Es el mecanismo de participación ciudadana por el cual las y los ciudadanos ejercen su derecho a expresar su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia Estatal, a través del voto emitido.
Chihuahua	
Plebiscito	Es el instrumento de participación política, mediante el cual se someten a consideración de la ciudadanía los actos o decisiones materialmente administrativas del Poder Ejecutivo del Estado y de los Ayuntamientos.

Referéndum	Es el instrumento de consulta para que la ciudadanía manifieste su aprobación o rechazo, respecto de la expedición, reforma, derogación o abrogación de leyes; sobre la expedición o reforma de reglamentos y disposiciones administrativas generales estatales o municipales.
Iniciativa ciudadana	Es el instrumento mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho de proponer: I. La expedición, reforma, derogación o abrogación de leyes estatales ante el Poder Legislativo, así como la reforma de la Constitución Política del Estado; II. La expedición, reforma, derogación o abrogación de reglamentos estatales o municipales.
Revocación de mandato	Es el instrumento de consulta a la ciudadanía a fin de que se pronuncie mediante sufragio libre, directo, secreto y universal, sobre la terminación anticipada del periodo de gestión de quienes ostenten: I. La Titularidad del Poder Ejecutivo del Estado; II. Las Diputaciones locales; III. Las Presidencias Municipales. IV. Las Sindicaturas.
Ciudad de México	
Iniciativa ciudadana	Es el mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía presenta al Congreso proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia
Referéndum	Es un mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía aprueba las reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México, así como las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso.
Plebiscito	Es un mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía tiene derecho a ser consultada para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia de las personas titulares de la Jefatura de Gobierno o de las Alcaldías.
Consulta ciudadana	Es el mecanismo de democracia directa a través del cual las autoridades someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos, sectorial y territorial en la Ciudad de México.
Consulta popular	Es el mecanismo a través del cual el Congreso somete a consideración de la ciudadanía en general, por medio de preguntas directas, cualquier tema que tenga impacto trascendental en todo el territorio de la Ciudad.
Revocación de mandato	Es un mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía decide que una persona representante de elección popular termine o no de forma anticipada el ejercicio del cargo para el cual fue electa.
Colaboración ciudadana	Las personas habitantes de la Ciudad, las organizaciones ciudadanas o los sectores sociales podrán colaborar con las dependencias de la administración pública, en el ámbito central o en las demarcaciones, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal
Asamblea ciudadana	Será pública y abierta y se integrará con las personas habitantes y vecinas de la unidad territorial. No se podrá impedir la participación de ninguna persona que habite en el ámbito territorial que corresponda y podrán participar niños, niñas y personas jóvenes menores de 18 años con derecho a voz. Las personas ciudadanas que cuenten con credencial de elector actualizada, de dicho ámbito, tendrán derecho a voz y voto. En el caso de personas de 16 y 17 años de edad tendrán derecho a voz y voto identificándose con su Clave Única de Registro de Población del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, que acrediten su residencia en el ámbito territorial donde participan.

Comisiones de participación comunitaria	En cada unidad territorial se elegirá un órgano de representación ciudadana denominado Comisión de Participación Comunitaria, conformado por nueve integrantes, cinco de distinto género a los otros cuatro, electos en jornada electiva, por votación universal, libre, directa y secreta. Tendrán un carácter honorífico, no remunerado y durarán en su encargo tres años.
Organizaciones ciudadanas	Para efectos de la presente Ley, se considerarán organizaciones ciudadanas a todas aquellas personas morales sin fines de lucro que cumplan con los siguientes requisitos: I. Que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses públicos o colectivos de al menos una de las unidades territoriales de la Ciudad de México; II. Que, en el objeto social, especificado en su acta constitutiva, contemple la participación ciudadana o la democracia.
Coordinadora de participación comunitaria	Es la instancia de coordinación ciudadana en cada una de las demarcaciones, entre las Comisiones de Participación Comunitaria, las Alcaldías y el Gobierno de la Ciudad. La Coordinadora se integra por la persona representante designada de cada Comisión de Participación Comunitaria de la Demarcación correspondiente.
Presupuesto participativo	Es el instrumento, mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales.
Audiencia pública	Es el instrumento de participación por medio del cual las personas habitantes, las organizaciones ciudadanas y los sectores sociales hacen posible el diálogo con la persona titular de la Jefatura de Gobierno y las Alcaldías, respecto de la gestión de los servicios y la ejecución de los programas sociales de la Ciudad.
Consulta pública	Es el instrumento de participación ciudadana mediante el cual la autoridad titular de la Jefatura de Gobierno o de las Alcaldías consulta de manera directa a las personas habitantes o vecinas de una determinada área geográfica a efectos de conocer su opinión respecto de cualquier tema específico que impacte en su ámbito territorial, tales como: la elaboración de los programas, planes de desarrollo; ejecución de políticas y acciones públicas territoriales; uso del suelo, obras públicas y la realización de todo proyecto de impacto territorial, social, cultural y ambiental en la demarcación.
Difusión pública	La persona titular de la Jefatura de Gobierno y de las Alcaldías, así como las personas representantes de elección popular están obligadas a establecer un programa permanente de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo.
Rendición de cuentas	Las personas habitantes de la Ciudad tienen el derecho de recibir de las autoridades mencionadas en esta Ley, los informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas y, a partir de ellos, evaluar la actuación de las personas servidoras públicas.
Observatorios ciudadanos	Son órganos plurales y especializados de participación que contribuyen al fortalecimiento de las políticas y las acciones de los órganos de gobierno en busca del beneficio social.
Recorridos barriales	Las personas Titulares de las Alcaldías tienen la obligación de realizar recorridos barriales a fin de recabar opiniones y propuestas de mejora o solución a los problemas de la comunidad, sobre la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.
Red de contralorías ciudadanas	Es un instrumento de participación por el que la ciudadanía en general, de forma voluntaria y honorífica, asume el compromiso de colaborar con la administración pública de la Ciudad, para vigilar y supervisar que el gasto público sea implementado de forma transparente, eficaz y eficiente.

Silla ciudadana	Es el instrumento de participación ciudadana mediante el cual la ciudadanía puede intervenir con derecho a voz en las sesiones del Cabildo de la Ciudad de México y de los Concejos de las Alcaldías en las demarcaciones territoriales.
Plataformas de participación	Las plataformas de participación digital son una herramienta para que las autoridades establecidas en esta Ley y las personas ciudadanas, vecinas y habitantes de la Ciudad interactúen entre sí.
Coahuila	
Plebiscito	Consulta mediante la cual los ciudadanos electores coahuilenses aprueban o rechazan las decisiones del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos.
Referendo	Consulta mediante la cual los ciudadanos electores coahuilenses aprueban o rechazan una iniciativa de ley o decreto o, en su caso, una ley o decreto del Poder Legislativo del Estado.
Consulta popular	Es el instrumento mediante el cual los habitantes coahuilenses emiten su opinión y/o propuestas de solución a asuntos de interés público o problemas comunitarios del lugar donde residan.
Colaboración comunitaria	Es el instrumento mediante el cual los habitantes coahuilenses coadyuvan con las funciones de los gobiernos estatal y/o municipal.
Audiencia pública	Es el derecho de los habitantes coahuilenses para que las autoridades competentes de los gobiernos estatal o municipal, los reciban para tratar asuntos de interés público.
Iniciativa popular	Es el derecho de los ciudadanos coahuilenses y de los que sin serlo acrediten haber residido en el Estado por más de tres años para iniciar leyes, decretos, reglamentos o normas administrativas de carácter general.
Consejos de Participación Ciudadana	Son los órganos ciudadanos de interés público, que tienen por objeto representar a los intereses de sus miembros como integrantes de la comunidad coahuilense ante los gobiernos estatal y municipal.
Consejos de Participación dentro de la Administración Pública Estatal	Cada secretaría del ramo de la administración pública estatal contará en forma permanente con un Consejo de Participación Comunitaria. Será un órgano de consulta en el ejercicio de las funciones públicas de cada secretaría.
Colima	
Iniciativa popular	Es el derecho que tienen los ciudadanos del Estado de acudir por nombre propio, al Congreso o a los Cabildos de los Ayuntamientos, para presentar proyectos de creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes que corresponda decretar al Congreso o de Reglamentos que sean competencia de los Ayuntamientos.
Plebiscito	El proceso de consulta directa a los ciudadanos con el propósito de que expresen previamente su aprobación o rechazo a la realización de una obra de beneficio colectivo, o a un acto o decisión de los Poderes Legislativo o Ejecutivo, o bien de los Presidentes Municipales, que sean considerados como trascendentales para la vida pública del Estado o de los municipios, según sea el caso, o para la creación o supresión de municipios, en los términos del presente ordenamiento.
Referéndum	El proceso de consulta directa a los ciudadanos del Estado con el propósito de que decidan, mediante la emisión de su voto, la derogación parcial o total de una reforma a la Constitución Estatal.
Audiencia pública	Es el instrumento de participación por medio del cual los habitantes, los ciudadanos, los comités ciudadanos, los consejos ciudadanos y las organizaciones ciudadanas del Estado podrán: I. Proponer

	de manera directa al Ejecutivo, al Congreso y a los Ayuntamientos la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; II. Recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la administración pública y gobierno municipal; III. Presentar al Ejecutivo, al Congreso y a los Ayuntamientos, las peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la función pública a su cargo; y IV. Evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno. En todo momento las autoridades garantizarán el derecho de petición de los ciudadanos, de manera ágil y expedita.
Contraloría social	Son los ciudadanos y asociaciones de éstos que por disposición de esta Ley tienen el derecho de fiscalizar la correcta ejecución de los programas de gobierno, así como la correcta, legal y eficiente aplicación de los recursos del erario, ya sea del Ejecutivo o de los Ayuntamientos, de sus organismos descentralizados y fideicomisos públicos, así como de los recursos asignados a los Poderes Legislativo y Judicial.
Presupuesto participativo	Es el mecanismo mediante el cual las y los ciudadanos, por medio de las asambleas ciudadanas o juntas de vecinos que existan en el sector o fraccionamiento respectivo, eligen y definen los proyectos, realización de obras o ejecución de programas a cargo del presupuesto de egresos municipal en esta modalidad, bajo la administración, ejecución y responsabilidad de las autoridades municipales correspondientes.
Consejos consultivos	Son organismos de participación ciudadana para la asesoría, opinión, proposición, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones de la administración pública estatal y municipal.
Asamblea ciudadana	Es el órgano de representación y participación ciudadana de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario en el ámbito municipal.
Durango	
Iniciativa popular	Tendrá por objeto, la presentación de iniciativas que propongan la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes o decretos ante el Congreso del Estado; o de reglamentos ante el Ayuntamiento del Municipio de que se trate.
Plebiscito	Tendrá por objeto someter a consideración de los ciudadanos duranguenses, la aprobación o rechazo de los actos o decisiones del Gobernador o de los Ayuntamientos que se consideren trascendentes para el orden público o el interés social de la Entidad o del Municipio
Referéndum	Tendrá por objeto, someter a la aprobación o rechazo de los ciudadanos duranguenses, las leyes o decretos expedidos por el Congreso del Estado, los reglamentos, bandos de policía y gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expidan los Ayuntamientos en sus respectivas jurisdicciones.
Consulta popular	Es el instrumento a través del cual el Gobernador, el Congreso, el Instituto o los municipios, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros, o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Estado de Durango o determinado Municipio.
Guanajuato	
Plebiscito	Es el proceso mediante el cual se somete a la aprobación o rechazo de los ciudadanos guanajuatenses los actos o decisiones del Gobernador del Estado o los actos de gobierno de los Ayuntamientos que se consideren trascendentales para el orden público o el interés social de la Entidad o de los Municipios.

Iniciativa popular	Es el derecho de los ciudadanos guanajuatenses inscritos en la lista nominal de electores de la Entidad, para presentar iniciativas que propongan expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar leyes o decretos ante el Congreso del Estado; así como para expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar reglamentos ante el Ayuntamiento del Municipio correspondiente.
Referéndum	Es el proceso mediante el cual, se somete a la aprobación o rechazo de los ciudadanos guanajuatenses las leyes expedidas por el Congreso del Estado o los reglamentos o disposiciones de carácter general que expidan los Ayuntamientos.
Referéndum constitucional	Tendrá por objeto someter a la aprobación o rechazo de los ciudadanos guanajuatenses las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado de Guanajuato.
Guerrero	
Iniciativa ciudadana	Es el instrumento por medio del cual, la ciudadanía tiene la posibilidad de suscribir y presentar ante el Congreso del Estado, iniciativas de ley o de decreto, a fin de proponer la creación, reforma, derogación o abrogación de normas que son competencia del Poder Legislativo Estatal.
Referéndum	Es el instrumento por medio del cual, la ciudadanía, al ser consultada, decide aprobar o rechazar la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia del Congreso del Estado, así como de los reglamentos y decretos expedidos por el Poder Ejecutivo Estatal, calificadas como trascendentales para la vida pública.
Plebiscito	Es el instrumento por medio del cual, la ciudadanía al ser consultada, decide aprobar o rechazar acciones o decisiones administrativas de la competencia del Poder Ejecutivo Estatal, de los Ayuntamientos y Concejos Municipales, calificadas como trascendentales para la vida pública.
Consulta popular	Es el instrumento por medio del cual la ciudadanía, opina respecto de temas trascendentales que contribuyan al mejoramiento social, tomando parte de las decisiones de los poderes públicos en los ámbitos administrativo estatal, regional o municipal.
Parlamento abierto	Es el instrumento por medio del cual, la ciudadanía tiene la posibilidad de suscribir y presentar ante el Congreso del Estado, iniciativas de ley o de decreto, a fin de proponer la creación, reforma, derogación o abrogación de normas que son competencia del Poder Legislativo Estatal. El Poder Legislativo en el ejercicio de sus funciones observará y atenderá los principios de Parlamento Abierto con la finalidad de fomentar la participación ciudadana.
Presupuesto participativo	Es el mecanismo mediante el cual, la ciudadanía organizada por medio de asambleas generales en localidades, comunidades, delegaciones municipales, colonias, barrios y asentamientos humanos en los municipios del Estado de Guerrero, eligen y definen los proyectos, realización de obras o ejecución de programas a cargo del presupuesto de egresos municipal en esta modalidad, bajo la administración, ejecución y responsabilidad de las autoridades municipales correspondientes.
Colaboración ciudadana	La ciudadanía en general del Estado de Guerrero a través de las organizaciones ciudadanas, asociaciones civiles y cualquier sector social, podrán colaborar con las dependencias de la administración pública en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.
Rendición de cuentas	Es el derecho que tiene la ciudadanía del Estado de Guerrero, de recibir de sus autoridades locales, cuando lo soliciten, los informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas, los argumentos y sustentos que funden y motiven sus decisiones, y a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidoras y servidores públicos bajo los criterios de eficiencia y eficacia. Las autoridades que rindan informes una vez al año y al final de su gestión, así como a las que les sean solicitados informes para los efectos anteriores, adjuntarán las documentales necesarias para acreditar su actuación.

Audiencia pública	Es el instrumento por medio del cual la ciudadanía, podrá: I. Proponer de manera directa a la Presidencia Municipal la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; II. Recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la administración pública municipal; III. Presentar a la Presidencia Municipal las peticiones, propuestas o problemáticas en todo lo relacionado con asuntos colectivos de interés público y de su competencia; y IV. Evaluar junto con las autoridades municipales el cumplimiento de los programas y acciones de gobierno. En todo momento, dichas autoridades garantizarán el derecho de petición de la ciudadanía de manera ágil y expedita.
Recorridos del presidente municipal	Las personas titulares de las Presidencias Municipales, dentro de su ámbito, para el mejor desempeño de sus funciones y un acercamiento integral a su población, realizarán recorridos periódicos, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos; el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la ciudadanía tenga interés.
Cabildo abierto	Es el instrumento que se lleva a cabo en las sesiones ordinarias que celebran los Ayuntamientos de forma pública, en las cuales la ciudadanía de un municipio participa con derecho a voz, pero sin voto, a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad, y en la que será informada sobre las acciones de gobierno.
Observatorios Ciudadanos	Son órganos plurales y especializados de participación que contribuyen al fortalecimiento de las políticas públicas y las acciones de la administración pública en búsqueda del beneficio social.
Contraloría Ciudadana	Es un instrumento por el que la ciudadanía en general, de forma voluntaria y activa, asume el compromiso de colaborar con la administración pública municipal y estatal, para vigilar y supervisar que el gasto público sea implementado de forma transparente, eficaz y eficiente, además de vigilar el correcto funcionamiento programas, obras y acciones de gobierno.
Revocación de mandato	Es el instrumento por medio del cual la ciudadanía, al ser consultada, ejerce su soberanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona que ostente la titularidad del Poder Ejecutivo Estatal, o en su caso, para avalar su continuidad.
Difusión pública	Las autoridades locales del Gobierno del Estado están obligadas a establecer un programa permanente de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo, en los términos que establezca la legislación aplicable.
Hidalgo	
Consulta popular	Es el mecanismo de participación por el cual, los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido, expresando su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia estatal.
Iniciativa ciudadana	Los ciudadanos del Estado de Hidalgo podrán presentar iniciativas de leyes, como lo señala la Constitución Política del Estado de Hidalgo, en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores del Estado de Hidalgo, en los términos que señalen las leyes.
Audiencia pública	Es el instrumento de participación por medio del cual los ciudadanos hidalguenses podrán: I. Proponer al Titular del Poder Ejecutivo, Dependencias de la Administración Pública, Ayuntamientos y a los Organismos Públicos Autónomos, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; II. Recibir información sobre las actuaciones del Titular del Poder Ejecutivo, Dependencias de la Administración Pública, Ayuntamientos y los Organismos Públicos Autónomos; III. Presentar al Titular del Poder Ejecutivo, Dependencias de la Administración Pública, Ayuntamientos y a los Organismos Públicos Autónomos las peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la Administración Pública a su cargo; y IV. Evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno. En todo momento las autoridades garantizarán el derecho de petición de los ciudadanos, de manera ágil y expedita.

Jalisco	
Plebiscito	Es un mecanismo de participación ciudadana directa, mediante el cual se someten a consideración de la ciudadanía los actos o decisiones materialmente administrativos del Poder Ejecutivo del Estado y de los ayuntamientos.
Referéndum	Es el mecanismo mediante el cual se someten a la consideración de la ciudadanía la abrogación o derogación de disposiciones legales y constitucionales, decretos, reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general, expedidas por el Congreso, el Ejecutivo del Estado o los municipios, con excepción de las de carácter contributivo y leyes orgánicas de los poderes.
Ratificación constitucional	Es el mecanismo de participación mediante el cual la ciudadanía puede validar o derogar una reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco.
Iniciativa Ciudadana	Es el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos pueden presentar iniciativas de ley dirigidas al Congreso del Estado, o iniciativas de reglamento dirigidas al Poder Ejecutivo o a los ayuntamientos, para que sean analizadas y resueltas de conformidad con los procedimientos aplicables.
Ratificación de mandato	Es un mecanismo de participación ciudadana directa y un mecanismo de rendición de cuentas, mediante el cual la ciudadanía tiene el derecho de evaluar el desempeño del Gobernador del Estado, los Diputados, Presidentes Municipales y Regidores.
Revocación de mandato	Es el mecanismo mediante el cual las y los ciudadanos deciden que un servidor público de elección popular concluya anticipadamente el ejercicio del cargo para el que fue electo, siempre y cuando se configuren las causales y se cumpla con los procedimientos establecidos en las leyes.
Consulta popular	Es el mecanismo mediante el cual los habitantes del Estado, un municipio o demarcación territorial, expresan sus opiniones respecto a temas de carácter público o impacto social que son consultados por la autoridad correspondiente.
Presupuesto participativo	Es el mecanismo de participación mediante el cual los habitantes del Estado definen el destino de un porcentaje de los recursos públicos, para lo cual el Gobierno del Estado proyecta anualmente en el presupuesto de egresos una partida equivalente al menos al quince por ciento del presupuesto destinado para inversión pública.
Comparecencia pública	Es el mecanismo de participación y democracia deliberativa mediante el cual los habitantes del Estado o un Municipio dialogan y debaten con los funcionarios públicos del Estado o los municipios para solicitarles la rendición de cuentas, pedir información, proponer acciones, cuestionar y solicitar la realización de determinados actos o la adopción de acuerdos.
Proyecto social	Es el mecanismo de participación popular, mediante el cual los habitantes de un municipio colaboran, cooperan y trabajan en conjunto con el ayuntamiento para la solución de una necesidad o problemática existente en los barrios, fraccionamientos y colonias municipales.
Asamblea popular	Es un mecanismo de participación, mediante el cual los habitantes del Estado o de un municipio construyen un espacio para la opinión sobre temas de interés general o asuntos de carácter local o de impacto en la comunidad.
Ayuntamiento abierto	Es el mecanismo de participación mediante el cual los habitantes de un municipio a través de representantes de asociaciones vecinales debidamente registradas tienen derecho a presentar propuestas o peticiones en las sesiones ordinarias que celebre el ayuntamiento con este fin.

Colaboración popular	Es el mecanismo de participación, mediante el cual los habitantes del Estado o de un municipio, participan en la ejecución de una obra o prestan un servicio existente, aportando recursos económicos, materiales o trabajo personal en coordinación con los gobiernos municipales y estatal.
Planeación participativa	Es el mecanismo de participación mediante el cual la toma de decisiones se construye en coordinación con la ciudadanía para la creación de los instrumentos de planeación del desarrollo. Solo podrá ejercerse por la ciudadanía dentro de los periodos de elaboración o actualización de los citados instrumentos.
Diálogo colaborativo	Es el mecanismo de participación por el cual la autoridad establece acuerdos y consensos con la ciudadanía, a través de la construcción de nuevos espacios de representatividad para la toma de decisiones públicas, mediante la libre expresión de ideas y posiciones ciudadanas para el fortalecimiento de la democracia.
Contraloría social	Es el mecanismo de participación mediante el cual la ciudadanía y los organismos del sector social privado forman una instancia de vigilancia y observación de las actividades de gobierno.
Michoacán	
Iniciativa ciudadana	Es la forma de participación, por la cual, los ciudadanos michoacanos someten a consideración de los Órganos del Estado, propuestas con el objeto de crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar, leyes, decretos o reglamentos. La presentación obliga a la autoridad a estudiar, analizar y resolver para, en su caso, aprobar o desechar, según corresponda.
Referéndum	Es el mecanismo de participación, mediante el cual, los ciudadanos michoacanos expresan su aprobación o rechazo a leyes o decretos que expida el Congreso; a los decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos que expida el Gobernador; así como los bandos de gobierno o los reglamentos que emitan los ayuntamientos.
Plebiscito	Es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos michoacanos expresan su aprobación o rechazo a un acto o decisión del Gobernador o de los ayuntamientos que se considere trascendental para la vida pública y el interés social
Consulta ciudadana	Es un instrumento de participación mediante el cual los ciudadanos michoacanos pueden expresar su opinión sobre algún tema de interés público relacionado con el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del Estado, así como de los Ayuntamientos; cuando la participación total corresponda al menos al cuarenta por ciento de los votos emitidos en el proceso electoral local inmediato anterior correspondiente a la demarcación territorial, el resultado será vinculatorio para las autoridades competentes.
Observatorios ciudadanos	Son órganos plurales y especializados, de participación, coordinación y representación ciudadana, que contribuyen al fortalecimiento de las acciones de los Órganos del Estado en busca del beneficio social. Tienen la finalidad de promover y canalizar la reflexión, el análisis y la construcción de propuestas en torno a los diferentes temas de la vida pública, haciendo posible una mayor corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía, armonizando con ello los intereses individuales y colectivos.
Presupuesto participativo	Es el mecanismo, por el cual, los ciudadanos michoacanos deciden el destino en que deban aplicarse los recursos públicos considerando proyectos específicos, que versen sobre acciones y obras a realizar en las zonas en que se dividan los municipios, señalados en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en términos de esta Ley.
Morelos	

Plebiscito	Es el mecanismo de participación ciudadana, que tiene por objeto la consulta a los ciudadanos para que, a través de su voto mayoritario, expresen su aprobación o rechazo durante los treinta días anteriores o posteriores a su inicio, los actos o decisiones siguientes: I. Los actos, propuestas o decisiones del poder ejecutivo u organismos e instituciones de la administración pública estatal y paraestatal, que se consideren como trascendentes en la vida pública del Estado; II. Los actos, propuestas o decisiones de los ayuntamientos u organismos e instituciones de la administración pública municipal, que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate, y III. Los actos, propuestas o decisiones del Instituto, que se consideren trascendente para la gobernabilidad y la vida democrática del Estado.
Referéndum	Es un instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto la realización de un proceso que evidencie la aprobación o rechazo de los ciudadanos a: I. La creación, reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso y que sean trascendentes para la vida pública del Estado, y II. La creación, reforma, derogación o abrogación de los reglamentos que expidan los ayuntamientos y que sean trascendentes para la vida pública del municipio.
Iniciativa popular	La ciudadanía del estado de Morelos tiene el derecho a iniciar leyes o decretos de reforma, adición, derogación o abrogación de la Constitución, Estatal o de Leyes locales.
Consulta ciudadana	Es el mecanismo a través del cual el Ejecutivo del Estado, los Ayuntamientos del Estado, el Congreso del Estado y las Autoridades Auxiliares, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental y territoriales en el estado de Morelos.
Colaboración ciudadana	La ciudadanía del estado de Morelos, los Diputados y las autoridades auxiliares municipales podrán coadyuvar con las dependencias del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.
Rendición de cuentas	Es el derecho que tienen los ciudadanos del estado de Morelos, de recibir de sus autoridades locales, en términos de la normativa aplicable, los informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas, los argumentos y sustentos que funden y motiven sus decisiones, y a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos bajo los criterios de eficiencia y eficacia.
Audiencia pública	Es una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones, a través de la cual la autoridad permite a los ciudadanos, que puedan verse afectados o tengan un interés particular o general, expresen su opinión, en un espacio habilitado para tal efecto.
Cabildo abierto	Es la sesión que celebra el Ayuntamiento, en la cual los habitantes son informados de las acciones de gobierno y participan de viva voz frente a los miembros del Ayuntamiento, en términos de la Ley Orgánica Municipal. Todas las inquietudes planteadas por los ciudadanos en las sesiones de Cabildo Abierto serán abordadas y discutidas por los Integrantes del Ayuntamiento y se les dará respuesta en esa misma sesión.
Congreso abierto	Es un mecanismo de participación ciudadana a través del cual el Poder Legislativo en sesión del Pleno del Congreso, agenda dentro de los puntos del orden del día, los asuntos registrados en tiempo y forma por parte de los ciudadanos morelenses, mismos que deberán de contener los antecedentes y la propuesta de solución de un asunto de interés público.
Asamblea ciudadana	Es el instrumento público, abierto y permanente de información, análisis, consulta y deliberación de los asuntos de carácter colectivo o comunitario, así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en una colonia o comunidad del Estado, que se integrará con los habitantes de una colonia, mismos que tendrán derecho a voz y la ciudadanía que cuenten con credencial para votar, tendrá además derecho a voto.

Red de contraloría ciudadana	Es el instrumento de participación ciudadana que voluntaria e individualmente, asume el compromiso de manera honorífica con el Poder Ejecutivo Estatal, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los ayuntamientos, los organismos descentralizados, desconcentrados y los órganos constitucionalmente autónomos para supervisar, garantizar la transparencia, la eficiencia y la eficacia del gasto público.
Difusión pública	Es un mecanismo de participación ciudadana por el cual el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Órganos Públicos Autónomos, los organismos descentralizados y desconcentrados estatales y municipales, así como los fideicomisos públicos se obligan a difundir información pública de oficio por los medios que sean de mayor acceso, con el objetivo de brindar la máxima publicidad y certeza de la información a la ciudadanía.
Nayarit	
Plebiscito	Es el instrumento por medio del cual se somete a consideración de los ciudadanos, mediante el voto popular directo, una determinada propuesta sobre actos de carácter administrativo del Titular del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos que afecten a la generalidad de los gobernados, para que se apruebe o rechace.
Referéndum	Es el instrumento de participación directa, mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo respecto de iniciativas de ley o decreto, en los términos de la Constitución y la presente Ley.
Iniciativa popular	Es el derecho que se concede a los ciudadanos para presentar propuestas en materia legislativa ante el Congreso para ser resueltas de conformidad a su legislación interna.
Nuevo León	
Revocación de mandato	Es el mecanismo de consulta a las y los ciudadanos a fin de que éstos se pronuncien mediante sufragio libre, directo, secreto y universal, sobre la terminación anticipada del periodo para el cual fueron electos el titular del Ejecutivo del Estado, los presidentes municipales y los diputados locales.
Audiencia pública	Es el instrumento de participación por medio del cual los habitantes, los ciudadanos, los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas del Estado podrán: I. Proponer de manera directa a los poderes ejecutivo, legislativo y a los ayuntamientos la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; II. Recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la administración pública y gobierno municipal; III. Presentar a los poderes ejecutivo, legislativo y a los ayuntamientos las peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la función pública a su cargo; y IV. Evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno. En todo momento las autoridades garantizarán el derecho de petición de los ciudadanos, de manera ágil y expedita.
Consulta popular	Es un instrumento de participación ciudadana que consiste en el acto por el cual, mediante el plebiscito o referéndum, el Ejecutivo del Estado, el Congreso del Estado o cualquiera de los ayuntamientos someten a votación de la ciudadanía, la aprobación o rechazo de la realización de un acto o una decisión que corresponda al ámbito de su respectiva competencia y resulte de trascendencia social, y cuyo resultado se toma en cuenta para normar la decisión de la autoridad respectiva.
Consulta ciudadana	Es un instrumento de participación ciudadana que consiste en que el Ejecutivo del Estado, el Congreso del Estado o los Ayuntamientos según corresponda, sometan a votación de la ciudadanía, la aprobación o rechazo de un acto o una decisión del interés colectivo de la circunscripción estatal o municipal según corresponda.

Iniciativa popular	Es el derecho que tienen los ciudadanos nuevoleonenses de acudir por nombre propio o en representación a presentar al poder ejecutivo, legislativo o a los ayuntamientos del Estado proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes que corresponda decretar al Congreso del Estado o de reglamentos que sean competencia del poder ejecutivo o de los ayuntamientos.
Contrarías sociales	Se considera contraloría social a los ciudadanos y asociaciones de éstos que por disposición de esta Ley tienen el derecho de fiscalizar la correcta ejecución de los programas de gobierno, así como la correcta, legal y eficiente aplicación de los recursos del erario ya sea del Ejecutivo del Estado, o de los Municipios, de sus organismos descentralizados y fideicomisos públicos, así como de los recursos asignados al Poder Judicial y al Congreso del Estado. Se consideran contralorías sociales a quienes ejerzan la función establecida en este artículo. En los municipios, cuyos habitantes sean menores a veinte mil habitantes, solo existirá una contraloría social por municipio.
Presupuesto participativo	Es el mecanismo mediante el cual las y los ciudadanos, por medio de las asambleas ciudadanas o juntas de vecinos que existan en el sector o fraccionamiento respectivo, eligen y definen los proyectos, realización de obras o ejecución de programas a cargo del presupuesto de egresos municipal en esta modalidad, bajo la administración, ejecución y responsabilidad de las autoridades municipales correspondientes.
Oaxaca	
Plebiscito	Es el instrumento mediante el cual los ciudadanos del Estado, por medio del sufragio libre, directo, secreto y universal, podrán objetar las determinaciones de naturaleza administrativa emitidas por el Poder Ejecutivo del Estado.
Referéndum	Es la consulta a los ciudadanos del Estado que se realiza por medio del sufragio libre, directo, secreto y universal, para que expresen su voluntad únicamente sobre la creación o reforma de normas o preceptos de carácter general y/o de normas secundarias.
Audiencia pública	Es el acto que se realiza para que los gobernados de manera directa traten con los gobernantes asuntos públicos, previa convocatoria que emita la autoridad correspondiente
Revocación de mandato	Es el derecho político de la ciudadanía para solicitar, participar, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato de la persona que fue electa popularmente para ocupar la titularidad de la Gubernatura del Estado, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.
Cabildo en sesión abierta	Es la sesión que celebra el ayuntamiento, en la cual los habitantes participan directamente con derecho a voz, pero sin voto, a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad y con competencia sobre el mismo.
Consejos consultivos ciudadanos	Los Ayuntamientos y la Administración Pública Estatal podrán constituir consejos consultivos cuando se requiera la colaboración, participación, asesoría especializada, consulta y enlace ciudadano, a través de acuerdos constitutivos.
Querétaro	
Plebiscito	Es un instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto la consulta a los ciudadanos, mediante los mecanismos y formas establecidos por la presente ley, para que expresen su aprobación o rechazo a: I. Los actos, propuestas o decisiones del poder ejecutivo u organismos e instituciones de la administración pública estatal y paraestatal, que se consideren como trascendentes en la vida pública del Estado; II. Los actos, propuestas o decisiones de los ayuntamientos u organismos e instituciones de la administración pública municipal, que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate; y III. Los actos, propuestas o decisiones del Instituto Electoral

	del Estado de Querétaro, que se consideren trascendentes para la gobernabilidad y la vida democrática del Estado.
Referéndum	Es un instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto la realización de un proceso que evidencie la aprobación o rechazo de los ciudadanos a: I. La creación, reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida la Legislatura y que sean trascendentes para la vida pública del Estado; y II. La creación, reforma, derogación o abrogación de los reglamentos que expidan los ayuntamientos y que sean trascendentes para la vida pública del municipio.
Iniciativa ciudadana	Es la prerrogativa que faculta a los ciudadanos del Estado a presentar ante la Legislatura o los ayuntamientos, los documentos siguientes: I. Iniciativas de ley, como propuesta formal de normas generales, abstractas, impersonales y de observancia obligatoria; II. Iniciativas de decretos, como propuesta formal de normas particulares, concretas, personales y obligatorias; III. Iniciativas de reformas, derogaciones o abrogación de ordenamientos legales; IV. Proyectos de reglamentos municipales; y V. Iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro.
Consulta vecinal	Mediante la consulta vecinal, los ciudadanos podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan.
Obra pública con participación ciudadana	Es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos coadyuvan con las funciones de los gobiernos estatal o municipal en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.
Quintana Roo	
Plebiscito	Es un mecanismo que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía a través de la aprobación o rechazo a: I. Los actos, decisiones, obras y políticas públicas que emanen del titular del Poder Ejecutivo del Estado, o de los titulares de las dependencias o paraestatales del Poder Ejecutivo, que sean trascendentes para la vida pública del Estado o una región del mismo, y II. Los actos, decisiones, obras y políticas públicas que emanen de la Presidencia Municipal, o de los titulares de las dependencias u órganos del municipio, que sean trascendentes para la vida pública del Municipio.
Referéndum	Es un mecanismo que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía, a través de la aprobación o rechazo de las leyes, o reformas, adiciones o derogaciones de las leyes expedidas por el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, así como de las iniciativas de ley o decretos de reformas, adiciones o derogaciones de las leyes que se encuentran en proceso legislativo.
Consulta popular	Es un mecanismo que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía, a través de la aprobación o rechazo de algún tema de trascendencia en el ámbito estatal, municipal o regional.
Iniciativa ciudadana	Es un mecanismo de participación que da derecho a la ciudadanía de iniciar leyes o decretos de reformas, adiciones o derogaciones de las leyes ante el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.
Silla ciudadana	Es un mecanismo de participación que da derecho a los ciudadanos del Municipio que se trate de asistir y participar en las sesiones públicas que celebre el Ayuntamiento para presentar propuestas o solicitudes de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos.
Consulta vecinal	Es un mecanismo de participación que da derecho a la ciudadanía, para emitir su opinión respecto a propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen, sin que dicha opinión resulte vinculatoria para la autoridad competente, por lo que solo constituirá un elemento de juicio para el ejercicio de las funciones de gobierno correspondientes.

Presupuesto participativo	Es un mecanismo que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía para: I. Propiciar una distribución equitativa de los recursos públicos de que disponen los Ayuntamientos, mediante un mecanismo público, objetivo, transparente y auditable, y II. Decidir sobre la ejecución de obras prioritarias en los rubros de servicios públicos a cargo del Municipio; recuperación de espacios públicos; infraestructura rural y urbana; obras públicas; movilidad sustentable y alternativa; medio ambiente, y fortalecimiento de la seguridad pública.
Audiencias vecinales	Es un mecanismo de participación por medio del cual los ciudadanos de un Municipio, solicitan ante el Ayuntamiento, se lleven a cabo reuniones de trabajo o recorridos en una colonia o localidad dentro de la circunscripción del Municipio con el Presidente Municipal, Síndico, Regidores o los servidores públicos que para tal efecto se designe, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, el estado en que se encuentren los espacios públicos, obras e infraestructura en que la comunidad tenga interés o exista alguna problemática que resulte trascendente.
San Luis Potosí	
Referéndum	Es el instrumento de participación participativa mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho para expresar su afirmativa o negativa respecto de los actos de gobierno, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado, y las leyes secundarias que expida el Congreso del Estado, que sean sometidas a su consideración.
Plebiscito	La consulta pública a los ciudadanos del Estado para que expresen su opinión afirmativa, o negativa, respecto de un acto de los poderes Ejecutivo, y Legislativo, o de los ayuntamientos, que sean considerados como acción trascendente para la vida pública del Estado, o de los municipios, según sea el caso; o para la formación, supresión o fusión de municipios.
Sinaloa	
Referéndum	Es el acto conforme al cual los ciudadanos sinaloenses opinan sobre la aprobación o rechazo de leyes estatales.
Plebiscito	Es el acto conforme al cual los ciudadanos sinaloenses expresan su aprobación o rechazo a los actos, propuestas o decisiones del Poder Ejecutivo Estatal u organismos e instituciones de la administración pública paraestatal que sean trascendentes para la vida pública del Estado, así como de los ayuntamientos u organismos e instituciones de la administración pública municipal que sean trascendentes para la vida pública del municipio.
Iniciativa ciudadana	Es el instrumento por medio del cual los ciudadanos sinaloenses, podrán presentar al Congreso proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos.
Sonora	
Iniciativa popular	Es un instrumento de democracia directa mediante el cual los ciudadanos sonorenses presentan proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos, respecto de materias de la competencia del Congreso, a fin de que sea éste quien las estudie, analice, modifique y, en su caso, las apruebe.
Plebiscito	Es la consulta, con efectos vinculantes para las autoridades correspondientes, mediante la cual los ciudadanos sonorenses expresarán su aprobación o rechazo a un acto o decisión del Poder Ejecutivo Estatal o de los Ayuntamientos, que sean trascendentes para la vida pública del Estado o del municipio, respectivamente, en términos de la presente Ley.
Referéndum	Es un instrumento de democracia directa, con efectos vinculantes para las autoridades correspondientes, mediante el cual los ciudadanos sonorenses expresarán su aprobación o rechazo

	sobre la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de disposiciones de la Constitución Local o de las leyes o decretos que expida el Congreso, en términos de la presente Ley.
Consulta popular	Es un instrumento de participación ciudadana mediante el cual los ciudadanos sonorenses podrán expresar su opinión o propuestas sobre algún tema de interés público relacionado con el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del Estado, sin que dicha opinión resulte vinculatoria para tales autoridades, por lo que solo constituirá un elemento de juicio para el ejercicio de las funciones de gobierno correspondientes.
Consulta vecinal	Es un instrumento de participación ciudadana mediante el cual los ciudadanos sonorenses de un municipio podrán emitir su opinión respecto a propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen, sin que dicha opinión resulte vinculatoria para la autoridad competente, por lo que solo constituirá un elemento de juicio para el ejercicio de las funciones de gobierno correspondientes.
Presupuesto participativo	Es un instrumento de participación ciudadana que tiene como propósito someter a decisión de la población las prioridades en el ejercicio de los recursos públicos, dónde y cuándo realizar las inversiones y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el Gobierno Estatal y Municipal a través de un proceso de debates y consultas.
Agencias de desarrollo local	<p>Serán entidades dependientes de los Ayuntamientos, con carácter mixto entre gobierno y ciudadanía, dedicadas a las tareas de intermediación, promoción y apoyo al desarrollo económico de los municipios, dotadas de atribuciones e instrumentos para la prestación de servicios de desarrollo local en su territorio de actuación y cuyo objetivo es promover el desarrollo económico municipal, potenciando los recursos locales, fomentando la inserción laboral y las iniciativas empresariales.</p> <p>Dichas entidades se crearán mediante convenios que se celebren entre los gobiernos municipales y representantes del sector privado que influyan en el desarrollo de un municipio, con el propósito de utilizar los recursos naturales, humanos e institucionales, públicos y privados, de un territorio determinado a fin de maximizar su potencial.</p> <p>Atendiendo a lo anterior, las agencias de desarrollo no adoptarán estructuras orgánicas o funcionales específicas, sino que las estructuras y atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus fines, se determinarán en el convenio de creación.</p>
Comités de participación ciudadana	Son órganos de representación vecinal que tienen como función principal vincular a los habitantes del entorno en que hayan sido designados, con las autoridades públicas del gobierno municipal, para el logro de beneficios comunitarios en temas relativos a la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de obras y servicios públicos, seguridad pública, protección civil, transporte público, medio ambiente y aquellos que los comités consideren trascendentes para su comunidad.
Tabasco	
Consulta popular	Es el instrumento de participación por el cual la ciudadanía, a través de la emisión del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible, toma parte de las decisiones de los poderes públicos respecto de uno o varios temas de trascendencia estatal, regional o municipal.
Iniciativa ciudadana	Es el mecanismo mediante el cual la ciudadanía presenta al Congreso del Estado, proyectos de creación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos propios del ámbito de su competencia.
Tamaulipas	

Plebiscito	El Gobernador del Estado podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Estado.
Referéndum	Es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión del Congreso del Estado sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes.
Iniciativa popular	Es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a éste expedir.
Colaboración vecinal	Los vecinos de los Municipios podrán colaborar con el Ayuntamiento en que residan, en la ejecución de una acción de gobierno o en la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.
Consulta vecinal	Por conducto de la consulta vecinal, los vecinos de los Municipios territoriales podrán emitir acciones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan.
Unidades de quejas y denuncias	Los habitantes del Estado podrán presentar quejas o denuncias relativas a: I.- La deficiencia en la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de los Municipios, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Estado; II.- La irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos de los Ayuntamientos y órganos desconcentrados de la administración pública del Estado en el ejercicio de sus funciones, las que se sujetarán a los trámites y procedimientos que establezca la ley de la materia.
Difusión pública	Programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión en las materias relativas al Estado y de las que emita el Congreso local, así como introducción de obra pública, y prestación de servicios públicos, a efecto de que los habitantes del Estado se encuentren debidamente informados.
Audiencia pública	Es un mecanismo de participación ciudadana por medio de la cual los vecinos podrán: I.- Proponer al Ayuntamiento en el que estén vecindados, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; y II.- Recibir información con relación a determinadas actuaciones, siempre que sean competencia del Ayuntamiento en el que están vecindados.
Recorridos de los presidentes municipales	Los Presidentes Municipales, para el mejor desempeño de sus atribuciones, deberán realizar recorridos periódicos dentro del Municipio, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.
La consulta popular	Es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia estatal.
Tlaxcala	
Plebiscito	Es una forma de participación, a través de la cual se somete a consideración de los ciudadanos, para que expresen su aprobación o rechazo, a los actos siguientes: I. Obras y servicios públicos; II. Actos o decisiones del Poder Ejecutivo; III. Actos, decisiones o propuestas de los gobiernos municipales o de los órganos que hagan tales funciones; IV. Supresión, fusión, formación o conformación territorial de municipios, siempre que medie promoción del Poder Legislativo o del Ejecutivo; V. Cambio de régimen de elección de presidentes de comunidad, siempre que al respecto anteceda conflicto debido a tal circunstancia en la comunidad de que se trate y que medie acuerdo del Ayuntamiento para su promoción, y VI. Los demás que propongan por lo menos el veinticinco por

	ciento de los ciudadanos de la demarcación político-territorial inscritos en el registro federal de electores, al último corte que proporcione el órgano federal competente, en términos de las constituciones federal y local, así como las leyes aplicables.
Referéndum	Es una forma de consulta ciudadana a través de la cual se somete a consideración de los ciudadanos, para que manifiesten su aprobación o rechazo respecto de los actos siguientes: I. Las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Local; II. La creación, modificación, reformas, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso, y, III. La creación, modificación, reformas, adición, derogación o abrogación de los reglamentos del Municipio.
Consulta popular	Es un proceso permanente que los órganos de gobierno procurarán desahogar, para recoger y conocer la opinión y las propuestas de los diversos sectores de la población, que contribuyan a hacer realidad el proyecto social contenido en la Constitución Local y en los planes y programas de los gobiernos estatal y municipales y en el Programa Legislativo del Congreso.
Iniciativa popular	Es la forma de participación por medio de la cual, son sometidas a la consideración del Congreso o de los ayuntamientos, según sea el caso, las propuestas, cuyo objeto sea crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar leyes o decretos estatales o reglamentos municipales, a fin de que sea el Congreso o el Ayuntamiento quien las estudie, analice, modifique y en su caso las apruebe.
Voz ciudadana en el cabildo	Es un medio de participación personal del ciudadano residente en el Municipio, en una sesión de Cabildo. La solicitud del ciudadano de participar en una sesión de Cabildo, deberá ser evaluada por el Secretario del Ayuntamiento al recibirla, en cuanto a si es competencia del Ayuntamiento o del Municipio, atender dicha solicitud, conforme a las constituciones federal y estatal, así como a la Ley Municipal, valoración que deberá comunicarse por escrito al interesado.
Veracruz	
Audiencia pública	Es el acto que se realiza para que los gobernados de manera directa traten con los gobernantes asuntos públicos, previa convocatoria que emita la autoridad correspondiente.
Cabildo en sesión abierta	Es la sesión que celebra el Ayuntamiento, en la cual los habitantes participan directamente con derecho a voz, pero sin voto, a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad y con competencia
Asamblea vecinal	Es la instancia inmediata de representación ciudadana ante el Ayuntamiento, con capacidades decisorias en asuntos micro locales. Los Jefes de Manzana y Comisarios Municipales deberán convocar a Asamblea Vecinal por lo menos una vez cada dos meses.
Yucatán	
Iniciativa popular	El objeto de la iniciativa popular es recibir de la ciudadanía, proyectos de creación o adición a la Constitución a las leyes, decretos, Bando de Policía y Gobierno o reglamentos municipales.
Plebiscito	Es objeto del plebiscito, obtener la opinión de los ciudadanos sobre los actos y acciones gubernamentales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Municipios.
Referéndum	Es el objeto del referéndum recabar la opinión de los ciudadanos sobre el contenido total o parcial de las reformas a la Constitución, así como de la creación, derogación o reformas a las leyes o decretos, que acuerde el Poder Legislativo. De los Ayuntamientos, cuando se trate del Bando de Policía y Gobierno, y los reglamentos municipales.
Referéndum constitucional	No definido
Zacatecas	

Iniciativa popular	Es la prerrogativa que faculta a los ciudadanos del Estado a presentar ante la Legislatura, los Ayuntamientos o la autoridad administrativa competente: I. Iniciativas de ley, como propuesta formal de normas generales, abstractas, impersonales y de observancia obligatoria; II. Iniciativas de Decreto, como propuesta formal de normas particulares, concretas, personales y obligatorias; III. Iniciativas de reformas, adiciones, derogación o abrogación de ordenamientos legales; IV. Proyectos de reglamentos municipales; y V. Proyectos de disposiciones o medidas administrativas conducentes a mejorar el funcionamiento de la administración pública estatal o municipal.
Plebiscito	El Plebiscito es el mecanismo de participación ciudadana mediante el cual, a través del voto mayoritario de los ciudadanos, se aprueban o rechazan actos del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los Ayuntamientos.
Referéndum	Es el procedimiento de participación ciudadana mediante el cual, a través de su voto mayoritario, los ciudadanos aprueban o rechazan las leyes o reglamentos, en su contenido total o parcial.

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de cada estado de la república.

Anexo 7. Consulta popular aprobada para llevarse al cabo en Nuevo León

Expediente	Solicitante	Pregunta	Ámbito territorial
CP-P-04/2017	Gobernador del estado, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	¿Te gustaría que los parques a cargo del estado tuvieran una caseta de primeros auxilios para atender situaciones de emergencia y accidentes?	Estatat, Nuevo León

Fuente: Alfonso Roiz Elizondo y Luigui Villegas Alarcón, "Primera consulta popular en Nuevo León: retos y perspectivas", en *Revista Apuntes Electorales*, núm. 62 (2020), p. 60. Consultado en: <https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/733/565>.

Anexo 8. Solicitudes de Consulta Popular desechadas o no presentadas en Nuevo León

Expediente	Solicitante	Pregunta	Ámbito territorial	Causa de desechamiento o de tenerla por no presentada
CP-P-01/2017	Ciudadano Samuel Alejandro García Sepúlveda	¿Te gustaría que los ayuntamientos de Monterrey y San Pedro Garza García gestionen con las autoridades correspondientes el desarrollo de un proyecto de movilidad sustentable Constitución-Morones Prieto en las orillas del río Santa Catarina (que puede incluir el uso recreativo y deportivo), en el tramo que corresponde al territorio de dichos municipios?	Municipal, Monterrey y San Pedro Garza García	Por resolución judicial. La Sala Regional Monterrey, mediante sentencia dictada en el expediente SM-JRC-116/2018, determinó que el actor presentó la petición como representante del partido Movimiento Ciudadano (MC), y los partidos políticos no están legitimados para presentar solicitudes de consulta popular
CP-P-02/2017	Ciudadanos Carlos Alberto Serna Gámez y Jesús Armando Villarreal Tostado	¿Se debe suspender la facultad del ayuntamiento del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, para desincorporar del dominio público municipal los lotes y los terrenos considerados como áreas verdes, por lo que resta de la administración 2015-2018 y durante todo el ejercicio de la administración 2018-2021?	Municipal, San Pedro Garza García	No cumplió con 2% de la lista nominal de electores
CP-P-03/2017	Ciudadanos Jaime Pérez Espinoza y Romeo Gutiérrez Lozano	¿Se debe suspender la obra denominada Ruta Ecológica, que está siendo implementada en el municipio de San Pedro Garza García, para someter la aprobación o el rechazo de la misma al sufragio de sus ciudadanos?	Municipal, San Pedro Garza García	No cumplió con 2% de la lista nominal de electores
CP-R-01/2017	Ciudadano Ernesto Alfonso Robledo Leal	¿Estás de acuerdo con que se modifique el Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Guadalupe, Nuevo León, para prohibir la implementación del sistema de foto infracción conocido como foto multa?	Municipal, Guadalupe	No cumplió con 2% de la lista nominal de electores
CP-R-02/2017	Ciudadano Humberto Alejandro Ramos Ibarra	¿Están de acuerdo con que se derogue la aplicación de las foto multas del Reglamento de Tránsito homologado vigente en el municipio de García?	Municipal, García	No formalizó la petición de consulta popular ni la acompañó con firmas de apoyo ciudadano; sólo inició el trámite con aviso de intención
CP-R-03/2017	Ciudadanos María Santos García Reyes, Severo Manuel Nava Ramírez y Eduardo Arguijo Baldenegro	¿Deberían eliminarse del Reglamento de Tránsito y Vialidad de García, Nuevo León, los artículos relacionados con la aplicación automatizada de infracciones o multas de tránsito?	Municipal, García	No cumplió con 2% de la lista nominal de electores

Expediente	Solicitante	Pregunta	Ámbito territorial	Causa de desechamiento o de tenerla por no presentada
CP-R-04/2017	Ciudadano Armando López de la Cruz	¿Deberían eliminarse del Reglamento de Tránsito y Vialidad de Escobedo, Nuevo León, los artículos relacionados con la aplicación automatizada de infracciones o multas de tránsito?	Municipal, Gral. Escobedo	No formalizó la petición de consulta popular ni la acompañó de firmas de apoyo ciudadano; sólo inició el trámite con aviso de intención
CP-R-05/2017	Ciudadano Paulo Pedro Cuéllar Martínez	¿Estás de acuerdo con eliminar el uso de tecnología, para evitar muertes y lesiones graves?	Municipal, Guadalupe	No cumplió con 2% de la lista nominal de electores

Fuente: Alfonso Roiz Elizondo y Luigui Villegas Alarcón, "Primera consulta popular en Nuevo León: retos y perspectivas", en *Revista Apuntes Electorales*, núm. 62 (2020), pp. 61-63. Consultado en: <https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/733/565>.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis Felipe, *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Arendt, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, (trad. Guillermo Solana), Madrid, Taurus, 1998.

Armenta Ramírez, Petra, "Representación y sistema electoral a la luz de la reforma constitucional 2007", en Pablo Armando González Ulloa Aguirre (coord.), *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*, México, D.F., H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Miguel Ángel Porrúa, pp.185-202, 2009.

Aron, Raymond, *Democracia y Totalitarismo*, Barcelona, Seix Barral, 1965.

Arredondo, Félix, "Regresa el control a presidencia", en *Reporte Índigo*, 1 de octubre del 2012. Consultado en: <<https://www.reporteindigo.com/reporte/regresa-el-control-presidencia/>>.

Asamblea Nacional de Francia, *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789*. Consultado en: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf>.

Ayala Espino, José Luis, *Límites del Estado. Límites del Mercado. Ensayos sobre Economía Política del Estado*, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 1992.

Basave Fernández del Valle, Agustín, *Teoría de la Democracia*, México, D.F., Jus, 1963.

Bautista Lucca, Juan, "Manuel A. Garretón y la innovación conceptual de los enclaves de la democracia", en *Cinta de Moebio Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, núm. 72 (2021), pp. 194-203. Consultado en: <<https://cintademoebio.uchile.cl/index.php/CDM/article/view/65796/69033>>.

Behrend, Jacqueline, “Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas”, en *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 17, núm. 2 (2012), pp. 11-34. Consultado en: <<https://www.revistapostdata.com.ar/2012/10/democratizacion-subnacional-algunas-preguntas-teoricas-jacqueline-behrend/>>.

Behrend, Jacqueline y Whitehead, Laurence, “Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional: enfoques comparados”, en *Colombia Internacional Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, núm. 91 (2017), pp. 17-43. Consultado en: <<https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2841/1477>>.

Beltrán del Río, Pascal, “Los Gobernadores y el Presidente”, en *Excelsior*, México, 10 de marzo del 2013. Consultado en: <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/pascal-beltran-del-rio/2013/03/10/888200>>.

Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1986.

Bravo-Ahuja Ruiz, María Marcela, “Resultados electorales y perspectivas 2012. Reposicionamientos partidistas”, en *Revista Estudios Políticos*, núm. 28 (2013), pp. 11-32. Consultado en: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/35503/32336>>.

Brito, Morelba, “Las reformas de “segunda generación” en América Latina: la reivindicación de la política”, en *Revista de Ciencias de Gobierno*, vol. 7, núm. 13 (2003), pp.11-35. Consultado en: <<https://www.redalyc.org/pdf/255/25501302.pdf>>.

Cabrera Lavara, Claudia, “La democracia representativa en la era de la globalización: ¿nueva crisis de la representación política?”, en Pablo Armando González Ulloa Aguirre (coord.), *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*, México, D.F., H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Miguel Ángel Porrúa, pp. 55-73, 2009.

Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), “Gobiernos divididos en las entidades federativas”, en *En contexto*, núm. 34 (2013), pp. 1-17. Consultado en:

<<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/309156/1045702/file/Contexto-No.34-Gobiernos-divididos.pdf>>.

Campos Garza, Luciano, “El “dedogate” panista”, en *Revista Proceso*, núm. 1692 (2009), pp. 29-31.

-----“Por ‘antidemocrático’, exalcalde de Monterrey deja el PAN; buscaría que Morena lo postule”, en *Revista Proceso*, (2018). Consultado en: <<https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2018/1/29/por-antidemocratico-exalcalde-de-monterrey-deja-el-pan-buscaria-que-morena-lo-postule-199056.html>>.

Cansino Ortiz, César Ricardo, *La transición mexicana, 1977-2000*, México, D.F., Centro de Estudios en Política Comparada, 2000.

Cantú Escalante, Jesús, “Más perjuicios que beneficios con la alternancia en Nuevo León”, en Juan Poom Medina y Eduardo Manuel Trujillo Trujillo (coords.), *20 años de Alternancia Electoral en el Noroeste de México*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2017, pp. 109-134.

Cantú, Francisco y Hoyo, Verónica, “México 2016: El declive de la confianza institucional”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 37, núm. 2 (2017), pp. 493-517. Consultado en: <<https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v37n2/0718-090X-revcipol-37-02-0493.pdf>>.

Carbonell Sánchez, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, Cuarta Edición, México, D.F., Fontamara, 2013.

Castillo Estrada, Víctor, *El Ministerio Público ante el nuevo Paradigma de Justicia Penal en el Estado de Nuevo León*, [tesis de doctorado], San Nicolás de los Garza, N.L., Universidad Autónoma de Nuevo León, 2012.

Castro Martínez, Leyvi, “El *marketing* político en Estados Unidos: el caso Obama”, en *Revista Norteamérica*, vol. 7, núm. 1 (2012), pp. 209-222. Consultado en: <<https://www.revistanorteamerica.unam.mx/index.php/nam/article/view/163/148>>.

Charles, Ángel, “Censuran líderes de 30 ONGs falta de Ley de Participación. Es NL colero en dar voz a los ciudadanos. Revelan organismos que 21 entidades de 32 ya aplican la legislación; llaman a los diputados a aprobar iniciativa”, en *El Norte*, México, 18 de agosto del 2011.

Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL), *Memoria, Estadística y Reflexiones del Proceso Electoral. Elecciones de Diputados Locales, Gobernador y Ayuntamientos*, Monterrey, N.L., 1997.

-----*Memorias. Elecciones Nuevo León 2000*, 2000.

-----*Informe Proceso Electoral Nuevo León 2003. Memorias y Estadísticas*, 2003.

-----*Memorias y Estadísticas 2006. Informe del Proceso Electoral Nuevo León*, 2007.

-----*Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2008-2009*, 2010.

-----*Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2011-2012*, 2013.

-----*Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2014-2015*, 2016.

-----*Memorias y Estadísticas. Informe del Proceso Electoral y Consulta Popular Nuevo León 2017-2018*, 2019.

-----*Consulta Popular 2018. Primera experiencia de democracia participativa en Nuevo León*, Monterrey, N.L., 2019. Consultado en: <https://portalanterior.ieepcnl.mx/educacion/publicaciones/especiales/docs/ConsultaPopularr2018.pdf>

Consejo de la Judicatura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial de la Federación, *El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio desde la Perspectiva Constitucional*, México, D.F., 2011.

Coronado López, Sonia Nohemí, "Felipe de Jesús Cantú Rodríguez gana internas del PAN para Nuevo León", en *El Financiero*, México, D.F., 16 de febrero del 2015. Consultado en: <<https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/felipe-de-jesus-cantu-rodriguez-gana-internas-del-pan-para-nuevo-leon/>>.

Cubero, Cesar, "Falta voluntad para sacar Ley de Participación Ciudadana. La representante del PRD en la CEE, Sandra Guerra; y Mario Garza, presidente de la Comisión Electoral, coincidieron en que los diputados no la han podido sacar adelante por falta de acuerdos", en *Periódico Milenio*, 14 de diciembre de 2014. Consultado en: <<https://www.milenio.com/politica/falta-voluntad-sacar-ley-participacion-ciudadana>>.

Dávila, Adriana, "Critican ONGs tardanza en aprobar Ley de Participación Ciudadana. Lamentan demora; aplauden consenso. Coinciden líderes que nueva legislación les dará armas para enfrentar a malos gobiernos", en *El Norte*, México, 13 de abril del 2016.

De la Garza Montemayor, Javier Daniel, "Alternancia y transición. La experiencia de Nuevo León", en Edgar Alán Arroyo Cisneros et al. (coords.), *Transición, alternancia y democratización en contextos locales*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango y Universidad Juárez del Estado de Durango, pp. 53-67, 2018.

De Montesquieu Charles, *Del Espíritu de las Leyes, Libro Undécimo: De las leyes que forman la libertad política en su relación con la Constitución*, Sexta Edición, México, D.F., Porrúa, 1985.

Diamond, Larry and Morlino, Leonardo, "The Quality of Democracy. AN OVERVIEW", in *Journal of Democracy*, vol. 15, num. 4 (2004), pp. 20-31. Consultado en: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-quality-of-democracy-an-overview/>>.

Durkheim, Emile, *Las Reglas del Método Sociológico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2001.

Emmerich Isaac, Gustavo Ernesto (coord.), *Situación de la Democracia en México*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2009.

Entrevista realizada a Ernesto Alfonso Robledo Leal, exdiputado local del PAN, el 27 de julio del 2021.

Entrevista realizada a Carlos Alberto Piña Loreda, Consejero Electoral de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, el 12 de abril del 2022.

Entrevista realizada al Dr. en Derecho, catedrático e investigador de la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL, Juan Ángel Salinas Garza, el 14 de septiembre del 2022.

Fundación Konrad Adenauer Stiftung, COPARMEX y PoliLat Consultora, *Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) 2010*, México, D.F., 2010. Consultado en: <<https://idd-mex.org/estudios-y-datos/>>.

-----*Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) 2015*, 2015. Consultado en: <<https://idd-mex.org/estudios-y-datos/>>.

-----*Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) 2017*, Ciudad de México, 2017. Consultado en: <<https://idd-mex.org/estudios-y-datos/>>.

-----*Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) 2021*, 2021. Consultado en: <<https://idd-mex.org/estudios-y-datos/>>.

García Jurado, Roberto, “La teoría democrática de Huntington”, en *Revista Política y Cultura*, núm. 19 (2003), pp. 7-24. Consultado en: <<https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/899/880>>.

García, Miriam, “Consulta de Bronco fue cara... e inútil”, en *El Norte*, México, 1 de agosto del 2021.

-----“Demandan castigar inacción de Bronco”, en *El Norte*, México, 2 de agosto del 2021.

Garrido Platas, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, México, D.F., Siglo XXI, 1982.

Garza Chantaka, Aracely, "Promulgan en Nuevo León Ley de participación ciudadana", en *Vanguardia*, 18 de mayo del 2016. Consultado en: <<https://vanguardia.com.mx/noticias/nacional/promulgan-en-nuevo-leon-ley-de-participacion-ciudadana-JQVG3221392>>.

Gervasoni, Carlos, "Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales", en *Journal of Democracy* en español, vol. 3 (2011), pp. 75-93. Consultado en: <<https://www.historiapolitica.com/datos/biblioteca/gervasoni.pdf>>.

Gibson, Edward, "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos", en *Revista Desafíos*, vol. 14 (2006), pp. 203-237. Consultado en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633159007>>.

Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 1997-2003*, Monterrey, N. L., 1998.

-----*Primer Informe de Gobierno*, 1998.

-----*Segundo Informe de Gobierno*, 1999.

-----*Tercer Informe de Gobierno*, 2000.

-----*Cuarto Informe de Gobierno*, 2001.

-----*Quinto Informe de Gobierno*, 2002.

-----*Sexto Informe de Gobierno*, 2003.

-----*Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 2004-2009*, 2004.

-----*Primer Informe de Gobierno*, 2004.

-----*Segundo Informe de Gobierno*, 2005.

-----*Tercer Informe de Gobierno*, 2006.

-----*Cuarto Informe de Gobierno*, 2007.

-----*Quinto Informe de Gobierno*, 2008.

-----*Sexto Informe de Gobierno*, 2009.

-----*Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 2010-2015*, 2010.

-----*Primer Informe de Gobierno*, 2010.

-----*Segundo Informe de Gobierno*, 2011.

-----*Tercer Informe de Gobierno*, 2012.

-----*Cuarto Informe de Gobierno*, 2013.

-----*Quinto Informe de Gobierno*, 2014.

-----*Sexto Informe de Gobierno*, 2015.

-----*Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 2016-2021*, 2016.

----- *Periódico Oficial*, TOMO CXXXV, núm. 137, 14 de septiembre del 1988.

----- *Periódico Oficial*, Tomo CLIV, núm. 45, 14 de abril del 2017.

Gómez Morín, Manuel, *Ideas Fuerza*, México, D.F., Fundación Rafael Preciado Hernández, Partido Acción Nacional, 2013. Consultado en: <http://issuu.com/frph/docs/if_mgm/38>.

González-Aréchiga, Bernardo, Guerrero, Néstor y Alonso, Sonia, "Consejos Ciudadanos en la Administración Estatal 2003-2009 para el Estado de Nuevo León", en Freddy Mariñez Navarro (coord.), *Compromiso Ciudadano. Participación y Gestión Pública en Nuevo León*,

Monterrey, N.L., Fondo Editorial Nuevo León, Corporación de Proyectos Estratégicos de Nuevo León (CORPES), Escuela de Graduados de Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey, 2009.

Guerrero Orozco, Omar, "Políticas Públicas. Una Resurrección de la Ciencia de la Policía", en *Revista Teoría y Praxis Administrativa*, vols. II y IV (núms.11, 12 y 13) (julio de 1989 a marzo de 1990), pp. 41-44.

-----*Ciencias del Estado: Juan Enrique Von Justi. Estudio Introductorio*, Toluca, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. y Gobierno del Estado de México, 1996.

-----*Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, D.F., Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública y Miguel Ángel Porrúa, 1999.

Hauriou, Maurice, *Teoría de la Institución y de la Fundación*, (trads. Juan Santamaría Pastor y Santiago Muñoz Machado), Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976.

Hernández Rodríguez, Rogelio, *El Centro Dividido. La Nueva Autonomía de los Gobernadores*, México, D.F., El Colegio de México, 2008.

Infante Bonfiglio, Jesús María, "Las elecciones en Nuevo León (México) de 2015. Candidatos, opinión pública y votos", en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, vol. 22 (2017), pp. 71-89. Consultado en: <<https://www.elsevier.es/es-revista-revista-mexicana-opinion-publica-109-pdf-S1870730016300217>>.

Instituto Federal Electoral (IFE), *Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos resultados del cómputo final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, D.F., IFE, 2006. Consultado en: <https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/m_pdte_3.html>.

Jáquez Enríquez, José Antonio, "Natividad González preparó el camino, atropelló compromisos, arrolló contrincantes y "fue impuesto" como candidato del PRI por Nuevo León", en *Revista Proceso*, núm. 1048 (1996), pp. 20-21.

Kaplan Efron, Marcos Teodoro, *Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México*, México, D.F, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Lasswell Dwight, Harold and Tom Lerner, Daniel, *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, California, Stanford University Press, 1951.

Linz Storch de Gracia, Juan José, "An Authoritarian Regime: the Case of Spain", in Erick Allardt and Yrjo Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, Westermarck Society, pp. 291-341, 1964.

Loza Otero, Nicolás, "Poder de los gobernadores, vínculo ciudadano y homicidios en las elecciones subnacionales en México 1997-2011", en Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza Otero (coords.), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp.113-130, 2013.

Lozada Lora, Rodrigo y Casas Casas, Andrés, *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*, Santa Fe de Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

Lucio López, Pedro, "Análisis comparativo sobre la regulación de los mecanismos de participación ciudadana de la democracia directa en las 32 entidades de México", en Moisés Pérez Vega (coord.), *Mecanismos de Participación Ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*, Monterrey N.L., Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, pp. 63-93, 2021.

March, James and Olsen, Johan, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

Medellín Mendoza, Laura Nelly, *Liberalización y gobernabilidad en Nuevo León*, Monterrey, N.L., Universidad Autónoma de Nuevo León y Tendencias, 2011.

-----“De la victoria de un candidato independiente a los desafíos en la eficacia del desempeño gubernamental: el caso del estado de Nuevo León, México”, en *Revista Papel Político*, vol. 23, núm. 2 (2018), pp. 1-16. Consultado en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/21806/>.

Medellín Mendoza Laura Nelly y Murillo Martínez, Jorge Enrique, *El Sistema Político Electoral de Nuevo León. Elecciones y efectos en el sistema de partidos políticos (1979-2012)*, Monterrey, N.L., Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Tribunal Estatal Electoral de Nuevo León y Asociación Mexicana de Ciencia Política, 2015.

Meyenberg Leycegui, Yolanda, “Déficits Democráticos”, en Bertha Lerner Sigal, Ricardo Uvalle Berrones y Roberto Moreno Espinosa (coords.), *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma México e Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., pp. 473-493, 2012.

Meyer Cosío, Lorenzo, *Nuestra Tragedia Persistente. La democracia autoritaria en México*, México, D. F., Editorial Debate, 2013.

-----“Y ahora a frenar gobernadores”, en *El Norte*, México, 1 de septiembre del 2016.

Morales Mena, Agustín, “Representación, legitimidad y confianza política en sistemas democráticos”, en Pablo Armando González Ulloa Aguirre (coord.), *Declive y reconfiguración de la democracia de la representativa*, México, D.F., H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Miguel Ángel Porrúa, pp.75-100, 2009.

Morlino, Leonardo, “Los Autoritarismos”, en Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de Ciencia Política*, (trad. Pilar Chávarri), Madrid, Alianza, pp.129-173, 1995.

-----“Las Alternativas no Democráticas”, en *Revista POSTData*, núm. 10, (2004), pp. 149-183. Consultado en: <<https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-de-buenos-aires/ciencia-politica/morlino-alternativas-no-democraticas/15398449>>.

-----*Democracia y Democratizaciones*, Colección Monografías, (267), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2009.

-----*Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma de Querétaro y Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, 2019.

Nava Arias, Dinorah, “Es inaugurado el sistema de transporte Ecovía en Nuevo León”, en *Centrourbano*, México, D.F., 2014. Consultado en: <<https://centrourbano.com/construccion/es-inaugurado-el-sistema-de-transporte-ecovia-en-nl/>>.

Nuncio Limón, Abraham, “Nuevo León: entre la insularidad y el bipartidismo”, en *Revista El Cotidiano*, núm. 193 (2015), pp. 23-36. Consultado en: <<https://elcotidianoenlinea.azc.uam.mx/index.php/numeros/numeros-completos/numeros-completos/cotidiano-no-193>>.

Ocampo Gaviria, José Antonio (coord.), *Globalización y desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas (ONU), Santiago de Chile, 2002. Consultado en: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/454c4451-448a-4087-b41e-4ac0b3776d40/content>>.

O'Donnell, Guillermo, “Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países postcomunistas”, en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 33, núm. 130 (1993), pp.1-32. Consultado en: <https://www.academia.edu/11132512/ACERCA_DEL_ESTADO_LA_DEMOCRATIZACION_Y_ALGUNOS_PROBLEMAS_CONCEPTUALES.UNA_PERSPECTIVA_LATINOAMERICANA_CON_REFERENCIAS_A_PAISES_POSCOMUNISTAS>.

Olías de Lima Gete, Blanca, *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Prentice Hall, 2001.

Ortega Ridauro, Isabel (coord.), *Nuevo León, Génesis y Evolución de la Administración Pública de Nuevo León*, Monterrey, N. L., Fondo Editorial Nuevo León, Gobierno del Estado de Nuevo León, Instituto Nacional de Administración Pública A.C. y Universidad Autónoma de Nuevo León, 2005.

Pacheco Avilez, Yadira Raquel, “El futuro de la democracia representativa: hacia la inclusión del ciudadano”, en Pablo Armando González Ulloa Aguirre (coord.), *Declive y reconfiguración de la democracia de la representativa*, México, D.F., H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Miguel Ángel Porrúa, pp.101-120, 2009.

Padilla Villarreal, Jesús “Un Bronco, pero para los vetos”, en *Reporte Índigo*, 8 de junio del 2017. Consultado en: <<http://www.reporteindigo.com/reportes/gobierno-jaime-rodriguez-bronco-vetos-leyes-anticorrupcion/>>.

Peters, Guy, “Modelos alternativos en los procesos de política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”, en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2 (1995), pp. 257-276.

-----*El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*, Barcelona, Gedisa, 2003.

Phillips Huntington, Samuel, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1994.

Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J., *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de Cultura Económica, 1999.

Redacción, “El 'Bronco' pone freno al millonario acueducto Monterrey VI. El gobernador electo de Nuevo León consideró que se trata de la obra 'más cara de la historia' del estado,

por lo que pide su cancelación”, en *Expansión*, México, D.F., 7 de julio del 2015. Consultado en: <https://obras.expansion.mx/construccion/2015/07/07/el-bronco-pone-freno-al-millonario-acueducto-monterrey-vi>>.

-----“Llama a aplicar Ley de Participación Ciudadana. El periodista Gilberto Marcos destaca los mecanismos que brinda para que los ciudadanos cambien lo que no les gusta de sus gobiernos”, en *Código Magenta*, 4 de abril del 2017. Consultado en: <https://codigomagenta.com.mx/llama-a-aplicar-ley-participacion-ciudadana/>>.

-----“Celebra Hospital Metropolitano su 36 aniversario. El reto de NL es cero contagios y decesos por Covid-19: Gobernador”, en *Revista EQUIDAD, ANÁLISIS JURÍDICO Y POLÍTICO*, junio del 2021. Consultado en: <http://revista-equidad.com/?p=91269>>.

-----“Claves para entender qué es el Fobaproa y por qué se sigue pagando. La deuda del Fobaproa ha trascendido generaciones. Hoy, los que nacieron en la década de los 90 son parte de los contribuyentes que la pagan”, en *Expansión Política*, Ciudad de México, 7 de junio del 2023. Consultado en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/06/07/que-es-el-fobaproa>>.

Robles Castillo, Araceli, “Gobierno de Nuevo León toma control de ecovía”, en *Noticias Pasajero 7*, Zapopan, Jalisco, 2016. Consultado en: <http://www.pasajero7.com/gobierno-nuevo-leon-toma-control-ecovia/>>.

Roiz Elizondo, Alfonso y Villegas Alarcón, Luigui, “Primera consulta popular en Nuevo León: retos y perspectivas”, en *Revista Apuntes Electorales*, núm. 62 (2020), pp. 45-116. Consultado en: <https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/733/565>>.

Rosanvallon, Pierre, *La contra democracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007.

Segal Freilich, Ariel, “Totalitarismo, dictadura y autoritarismo: Definiciones y redefiniciones”, en *Revista Gobierno y Gestión Pública*, vol.1 núm. 1 (2014), pp. 91-127. Consultado en: <https://portalrevistas.aulavirtualusmp.pe/index/RevistaGobiernoyG/article/view/2296/>>.

Tijerina Martínez, Mentor, Salazar González, Gabriela y Rocha, Armando, "La Alternancia de la Alternancia. Estrategias del PRI opositor: Chihuahua (1998), Nuevo León (2003) y Yucatán, (2007)", en *Publicum Estrategias*, Monterrey, N.L., 2007, p. 6. Consultado en: <http://issuu.com/estrategiaspublicum/docs/alternancia_de_la_alternancia_2007>.

Tijerina Martínez, Mentor, "¿Por qué ganó?", en *El Norte*, México, 6 de julio del 2009, p. 2b.

Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1995.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "El TEPJF emite dictamen sobre cómputo final, declaración de validez del proceso electoral y declaratoria de presidente electo", Ciudad de México, 2018. Consultado en: <<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3360/0/>>.

Vargas Hernández, José Guadalupe, "El desarrollo emergente de la sociedad civil como forma de gobernabilidad", en *Revista Contribuciones desde Coatepec*, núm. 10 (2006), pp. 117-148. Consultado en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28101006>>.

Velázquez Cruz, Karla, "Verdadero que Línea 3 del Metro de MTY costó el doble", en *Verificado*, 2021. Consultado en: <<https://verificado.com.mx/verdadero-que-linea-3-del-metro-de-mty-coste-el-doble/#:~:text=Sin%20embargo%2C%20el%20informe%20L%C3%ADnea,mil%20655%20millones%20de%20pesos>>.

Villarreal Martínez, María Teresa, "Participación y Gestión Pública en Nuevo León, México", en *Revista Enfoques Ciencia Política y Administración Pública*, vol. VII, núm. 11 (2009), pp. 417-439. Consultado en: <<http://revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/173/151>>.

-----"Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León", en *XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "La participación de los ciudadanos en la gestión pública"*, Caracas, 2009, pp. 1-30. Consultado en: <<http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/1016/1/Los%20consejos>>

[%20ciudadanos%20y%20la%20gesti%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20en%20Nuevo%20Le%C3%B3n.pdf1>](#).

Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Segunda reimpresión, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2002.

Zaremborg, Gisela y Muñoz, María Antonia (coords.), *Redes y Jerarquías. Participación, Representación y Conflicto Social en América Latina*, Vol. 2, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2013.

Legislación

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 16 de diciembre de 1917.

Congreso del Estado de Nuevo León, *Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León*, 13 de mayo de 2016.

-----*Diario de los Debates*, Segundo Período, año I.- núm. 88-LXXIV S.O., 19 de abril de 2016.

-----*Diario de los Debates*, Primer Período, año III.- núm. 256-LXXIV S.O, 29 de noviembre de 2017.

Congreso del Estado de Aguascalientes, *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes*, 26 de noviembre de 2001.

Congreso del Estado de Baja California, *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California*, 16 de febrero de 2001.

Congreso del Estado de Baja California Sur, *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur*, 23 de junio de 2018.

Congreso de la Ciudad de México, *Ley de Participación de Ciudadana de la Ciudad de México*, 12 de agosto de 2019.

Congreso del Estado del Estado de Chiapas, Ley de Participación de Ciudadana del Estado de Chiapas, 29 de junio de 2020.

Congreso del Estado de Chihuahua, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, 20 de julio de 2017.

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila de Zaragoza, 16 de noviembre de 2001.

Congreso del Estado de Colima, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, 22 de enero de 2000.

Congreso del Estado de Durango, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Durango, 20 de septiembre de 2012.

Congreso del Estado de Guanajuato, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guanajuato, 22 de octubre de 2002.

Congreso del Estado de Guerrero, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, 4 de julio de 2008.

Congreso del Estado del Estado de Hidalgo, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Hidalgo, 16 de febrero de 2015.

Congreso del Estado de Jalisco, Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, 9 de abril de 2019.

Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, 27 de abril de 2016.

Congreso del Estado de Morelos, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos, 13 de julio de 2017.

Congreso del Estado de Nayarit, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit, 22 de abril de 2012.

Congreso del Estado de Oaxaca, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, 29 de febrero de 2020.

Congreso del Estado de Querétaro, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, 19 de agosto de 2012.

Congreso del Estado de Quintana Roo, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo, 14 de marzo de 2005.

Congreso del Estado de San Luis Potosí, Ley de Referendo y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí, 8 de mayo de 2008.

Congreso del Estado de Sinaloa, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, 10 de agosto de 2012.

Congreso del Estado de Sonora, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora, 1 de julio de 2011.

Congreso del Estado de Tabasco, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, 30 de septiembre de 2006.

Congreso del Estado de Tamaulipas, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas, 13 de junio de 2015.

Congreso del Estado de Tlaxcala, Ley de Consulta Ciudadana del Estado de Tlaxcala, 26 de julio de 2006.

Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto de Veracruz de Ignacio de la Llave, 29 de noviembre del 2018.

Congreso del Estado de Yucatán, Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán, 22 de enero de 2007.

Congreso del Estado de Zacatecas, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas, 8 de septiembre de 2001.