

En el año de 1997, por primera vez en su historia política, Nuevo León tiene un gobierno emanado del Partido Acción Nacional, lo que genera una reconfiguración en el análisis tradicional de su estructura de poder político. Pero el proceso de cambio político no comienza en este año, sino en una serie de factores antecedentes. Dado lo anterior, la presente obra tiene como objetivo contribuir al estudio de esta transición regional, ya que justamente las instancias locales representan los espacios de organización territorial que permiten una reconstrucción con su propia dinámica, reconociendo a sus actores y coyunturas relevantes. Por tanto, no se puede entender la transición de régimen de 1997, sin antes entender su particular proceso de liberalización política y el efecto que tuvo en la configuración de su gobernabilidad en el sexenio de su mandato (1997-2003).



ISBN 978-607-433-689-4



9 786074 336894



"Educación de calidad,
un compromiso social"

LIBERALIZACIÓN Y GOVERNABILIDAD EN NUEVO LEÓN
LAURA NELLY MEDELLÍN MENDOZA

LIBERALIZACIÓN Y GOVERNABILIDAD

1299
8
43
11
6

LIBERALIZACIÓN Y GOVERNABILIDAD

LIBERALIZACIÓN Y GOVERNABILIDAD EN NUEVO LEÓN

LAURA NELLY MEDELLÍN MENDOZA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

LIBERALIZACIÓN
Y GOVERNABILIDAD
EN NUEVO LEÓN

LAURA MEDELLÍN MENDOZA



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

1543336



Jesús Ancer Rodríguez
Rector

Rogelio G. Garza Rivera
Secretario General

Rogelio Villarreal Elizondo
Secretario de Extensión y Cultura

Celso José Garza Acuña
Director de Publicaciones

José Luis Prado Maillard
Director de la Facultad de Derecho y Criminología

JL 1299
• N8
M 43
2011
C.3

Padre Mier 909 poniente, esquina Vallarta,
Centro, Monterrey, Nuevo León, México, C.P. 64000
Teléfono: (5281) 8329 4111 / Fax: (5281) 8329 4195
e-mail: publicaciones@seyc.uanl.mx
Página web: wwwuanl.mx/publicaciones

Primera edición, 2011

© Universidad Autónoma de Nuevo León
© Laura Medellín Mendoza

ISBN 978-607-433-689-4

Impreso y hecho en Monterrey, México
Printed and made in Monterrey, Mexico

Diseño editorial: Tono Leal

El mundo iluminado y yo despierta.
Sor Juana Inés de la Cruz (Poema *Primero Sueño*, 1685).

JGR 09-08-21

ÍNDICE

Prólogo / 13

Introducción / 19

PRIMERA PARTE

- I. Liberalización política y gobernabilidad democrática / 33
 - El concepto de régimen político / 33
 - La inclusividad del sistema político / 39
 - Los cambios en el ámbito del régimen y en el ámbito sistémico / 46
 - Elementos de gobernabilidad / 62
 - Enfoques estructurales de la gobernabilidad / 73
 - La elección del método democrático / 82
 - La gobernabilidad democrática partiendo de una fase de liberalización política / 98

- II. El caso Nuevo León / 105
 - Introducción / 105
 - El arribo de una nueva elite gobernante / 107
 - La plataforma de gobierno del PAN / 114
 - El problema de la insuficiencia de la democracia electoral / 127
 - ¿Cómo afrontar el proceso de liberalización política y de gobernabilidad democrática? Apuntes para una trama metodológica / 134

- III. La expresión autoritaria local y la vía de la liberalización política
 - Introducción / 145

En el principio fue el autoritarismo y sus redes / 146
La interrelación de la sociedad política y civil / 156
El escenario de 1985/ 163
El camino del reformismo electoral / 171
Conclusiones / 177

SEGUNDA PARTE

IV. La «política» del régimen político

Introducción / 185
El panismo gobernando en Nuevo León / 186
La Reforma del Estado / 192
Resistencias a la democratización / 199
a. Las reformas electorales / 199
b. Derogación de la participación ciudadana / 204
c. El acceso a la información pública / 214
d. La reforma al art. 87 constitución / 218
La reforma al Poder Judicial / 225
Conclusiones / 234

V. Los desafíos a las decisiones públicas

Introducción / 241
El gobernador no es (...) / 243
El manifiesto de la Iglesia Católica / 250
Las obras públicas y la búsqueda de información / 255
a. La defensa del Parque Fundidora / 258
b. La inhábil negociación en la av. Venustiano Carranza / 272
c. La «inconexión» del Puente de la Unidad / 282
Las decisiones para el combate al crimen organizado / 289
Conclusiones / 303

VI. La ineludible paz laboral

Introducción / 311
El doble procesamiento corporativo / 313
Articulación de intereses / 319
Del actor colectivo al actor individual / 324
Conclusiones / 338

Epílogo / 347
Bibliografía / 361

PRÓLOGO

Siempre que nace un libro (cierto tipo de libro), decía un viejo amigo, hay que celebrarlo porque es un acto de solidaridad y liberalización de un pueblo. Un acto donde se entremezclan las palabras que resucitan recuerdos y tratan de explicar un presente que con frecuencia parece caótico. El libro que tiene el lector en sus manos, es uno de ese tipo; tiene como un fin explicar un proceso de cambio político de una entidad que ha sido considerada como una de las punteras en el desarrollo nacional del país, pero que también guarda esa memoria viva entre un pasado y un presente entremezclados. Sólo cuando se comienza a explicar la identidad política de un territorio es posible reconstruir narrativas de sí mismo o de las colectividades. Este libro intenta acercarse a este objetivo, acaso por un sincero acto de entendimiento sobre lo que ha sido y es el desarrollo político de Nuevo León.

Nuevo León es una entidad que desde los inicios de su industrialización, a fines del siglo XIX, ha ido marcando una pauta para la modernización económica del país. Puntero en la forma-

ción de la industria nacional, desarrolló élites empresariales que inculcaron una formación emprendedora, un “valor regiomontano” que trascendió más allá de las fronteras. Dentro de la iconografía nacional, este patrón cultural fue rotulado como un ejemplo a seguir para consolidar la modernización económica. Sin embargo, poco se habló de la modernización política, se minimizó por mucho tiempo el estudio de la identidad política que iba acompañando el *establishment*. Por tanto, entender a la sociedad política de Nuevo León era un asunto pendiente, atrasado en una región donde las variables del desarrollo económico fueron mejor ponderadas. Aunque si bien, hay algunos estudios previos que relatan la historia política de Nuevo León, no se abordan desde la perspectiva politológica, lo cual sí se logra este libro.

El estudio, aunque toca aspectos importantes de finales de los años setenta, se centra fundamentalmente en el período en que se habla de una temprana modernización política, a mediados de los años ochenta. La etapa en que se puede hablar ya de una sociedad civil y política autónoma que asume como propio un camino que reduzca la sensación del poderío del autoritarismo. Esto en sí representa el sendero de la liberalización política en donde el PAN no sólo fue el catalizador principal de este proceso, sino que de acuerdo al pensamiento gramsciano se logró maniobrar con éxito una “guerra de posición”. Ya sea por la misma tradición liberal de los inicios del PAN en donde son reconocibles los valores culturales que predominan en la sociedad regiomontana o por la misma persistencia de lucha que predominó en sus militantes, se dio como resultado, una legitimación política a favor que fue manifiesta por la ciudadanía en las urnas tanto en 1985 como en 1997. Ante el reclamo de un posible fraude electoral en 1985, el PAN agigantó en los años sucesivos su bandera como el principal opositor del PRI en el gobierno y centró su lucha en lograr comicios

limpios. Para el año de 1997, en la correlación de fuerzas hubo dos factores clave: la reforma electoral del año anterior que determinó una competencia más justa y equitativa entre los partidos políticos y el ánimo cada vez más adverso de la población hacia quienes habían sido su único gobierno y que le había hecho pasar en 1995, una de las peores crisis financieras desde el año de 1982. En política, las facturas se cobran y se cobran caro. En Nuevo León, con otras reglas del juego, se esclareció no sólo buena parte de la identidad política del elector, sino la capacidad que tiene para transformar la vida política, fuerza que antes nunca había sido puesta a andar en toda su expresión. Sin este proceso de liberalización política, dice la autora, hubiera sido imposible hablar de una transición política y lograr el reemplazo interpartidario, fenómeno que está presente como un factor explicativo en el libro. Es un hecho inobjetable: el PAN en 1997 logró colocarse como primera fuerza política en la entidad y tener un gobernador con plena legitimidad electoral. La democracia electoral había logrado su primer gran triunfo y había sentado las bases, como dice la autora, para deconstruir la gobernabilidad autoritaria impuesta desde hace décadas.

Ahora bien, en un segundo gran tema se aborda y analiza el posible establecimiento de la gobernabilidad democrática con el PAN en la gubernatura. La autora propone observar el fenómeno a través de dos mirillas: desde la institucionalidad del régimen político y por otra parte, desde la relación Estado-sociedad. A través de la definición que da sobre la gobernabilidad democrática, entendida como ese equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental en función de unas reglas democráticas para asegurar su estabilidad, establece la operacionalización de sus variables. El lector podrá descubrir a partir del capítulo cuatro cuáles son sus hallazgos.

Lo que interesa resaltar es que la autora parte de una premisa interesante: hasta qué punto los gobiernos que logran la alternancia logran sustentar el ejercicio del mismo bajo un esquema distinto al uso autoritario del poder. Y esta premisa tiene un sustento teórico que resulta por demás novedoso para entender la llamada "transición" local: señala que la misma liberalización política limitó la emergencia a cabalidad de una gobernabilidad democrática, al carecer de pactos o acuerdos fundacionales que transformara la matriz política-cultural dominante en el sistema político subnacional. Los acuerdos, nos dice, sólo fueron en el plano electoral, que si bien generaron un sufragio efectivo, no necesariamente se obtiene un mandato representativo democrático y de rendición de cuentas. No obstante esta inserción teórica a la cual la autora somete su trabajo analítico, ella explora las voluntades de elección de la nueva elite gobernante para no verse refrenado por este pasado contextual; por tanto, su trabajo se inserta desde la perspectiva neoinstitutionalista, corriente de interpretación que ha tenido bastante aceptación entre los especialistas en ciencia política. Es por demás interesante que llegue a la conclusión de que se materializó una transición de régimen, pero no a una transición sistémica local.

El libro condensa una pequeña parte de la historia política moderna de Nuevo León y ofrece claves de interpretación que bien pueden ser confirmadas o refutadas por posteriores investigaciones. Sin duda, no pasará desapercibido por aquellos actores políticos y civiles que siguen dando la batalla por la democracia. También, de alguna forma, sugiere un punto de arranque para cualquier medición posterior a los gobiernos sucesivos sobre su calidad democrática.

Por tanto, esta obra resultará de interés para aquellos estudiosos de los procesos de transición política subnacionales, pero so-

bre todo, para aquel ciudadano que le interesa conocer cómo y porqué a la estructura de gobierno le resulta tan difícil deconstruir su cultura política autoritaria y dar paso a un desarrollo democrático.

Dr. José Luis Prado Maillard
Director de la Facultad de Derecho y Criminología
Universidad Autónoma de Nuevo León

INTRODUCCIÓN

Nuevo León en 1997, por primera vez en su historia política, tiene un gobierno emanado del Partido Acción Nacional, lo que genera una reconfiguración en el análisis tradicional de su estructura de poder. Pero el proceso de cambio político no comienza en este año, sino en una serie de factores convergentes que dieron lugar a esta etapa. Dado lo anterior, la presente obra que el lector tiene en sus manos tiene como objetivo contribuir al estudio de esta transición regional, ya que justamente las instancias políticas locales representan los espacios de organización territorial que permiten la reconstrucción de procesos locales con su propia dinámica.¹

La fuerza de la realidad nacional apunta a que los gobiernos locales sean sujetos cada vez con mayor frecuencia, a procesos de reemplazo interpartidario en el poder político. El fenómeno comenzó hace 20 años con el ascenso del PAN a la gubernatura del estado de Baja California en 1989. Después siguieron otros estados, como Chihuahua o Jalisco, gracias a la competitividad elec-

¹ Guadalupe Valencia García y Julia Isabel Flores Dávila, «El análisis político regional, consideraciones en torno a la construcción de un objeto de estudio», *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, enero-marzo, 1987, pp. 145-166.

toral lograda por el ciclo de reformas electorales.² El año de 1997 fue clave en el camino de las transiciones locales cuando el PRI pierde las gubernaturas del Distrito Federal, Querétaro, Nuevo León, Colima, Jalisco y Guanajuato en manos de la oposición. Después vinieron los triunfos en Aguascalientes, Tlaxcala y Zacatecas. Con lo anterior se confirmó que principalmente el corredor del centro de la república, la zona del Bajío (Querétaro, Guanajuato, Jalisco, Zacatecas, Michoacán), lo que fue antes el centro neurálgico del conflicto cristero - y que siguen estando presentes de forma dominante los elementos del conservadurismo católico identificados doctrinalmente con el PAN - puede ser un elemento explicativo de estos triunfos de este partido en la zona; aunque cabe aclarar que tanto Zacatecas como Michoacán son actualmente del dominio del PRD (aunque recientemente el PRI ha tumbado la hegemonía panista en el estado de Querétaro).³ Para el caso de Nuevo León no cabe necesariamente en esta hipótesis de la influencia cristera; la fuerza del "eterno ayer" como diría Weber. El estado es ubicado dentro de la categoría de "Los Bárbaros del Norte", que en conjunto con los estados de Baja California Norte y Chihuahua, lograron el reemplazo interpartidario

² Véase el interesante estudio sobre el caso de alternancia regional 1992-1997 que representó el PAN en Chihuahua en Alberto Aziz Nassif, *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua*, México, CIESAS, UACJ, Porrúa, 2000. También puede verse el trabajo de Tania Hernández y José Negrete, (coord.), *La experiencia del PAN. Diez años de gobierno en Baja California*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés, 2001.

³ Hay estudios que investigan las modificaciones institucionales en las gubernaturas como resultado de dos factores propios del proceso de cambio: el pluralismo y la contención paulatina del presidencialismo, que produce por lo menos dos manifestaciones distintas en la forma de actuar de los ejecutivos locales según se trata de gobiernos del PAN y PRD. Véase el estudio de Rogelio Hernández Rodríguez, «Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México», *Revista Foro Internacional* 174, núm. 4, COLMEX, octubre-diciembre, 2003, pp. 789-821.

después de una lucha opositora caracterizada por la resistencia civil y por el empuje de los panistas a principios de los años ochenta del siglo pasado, conformados principalmente por la clase empresarial enfrentada crudamente con el gobierno federal por la política económica. Nuevo León representa un interesante caso de estudio en virtud del crecimiento del neopanismo estatal, que conformó una lucha frontal para combatir el fraude electoral y abrir brecha en el logro del reemplazo interpartidario.

No se puede entender la transición de régimen de 1997, sin antes conocer el proceso de liberalización política que había vivido el Estado de Nuevo León. Este se hizo durante un periodo de estabilidad del sistema político en donde los partidos políticos de oposición estaban sometidos a las condiciones de competencia inequitativa impuestas para favorecer al partido hegemónico dominante. No obstante, se hicieron avances que tímidamente comenzaron a reconocer las garantías de participación política hasta lograr la alternancia. En este libro, lo que se pretende examinar es si efectivamente en la primera experiencia de reemplazo interpartidario en la gubernatura de Nuevo León el paradigma de gobernabilidad fue sustancialmente diferente al estilo de gobierno priista.

En el concreto análisis del periodo del gobierno que nos ocupa, existen pocos estudios dedicados al análisis de la gestión del panista Fernando Canales Clariond.⁴ A pesar de que se señalan

⁴ Luis Lauro Garza, «Nuevo León: un gobierno que no arranca», en Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), *Alternancia y Transición Política ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Ed. Plaza y Valdés, 2000, pp. 97-124. Véase también un recuento de la vida política local en Sergio Elías Gutiérrez, «Treinta años de vida política en Nuevo León. A vuelo de memoria 1973-2003» en Víctor López Villafañe (coord.), *Nuevo León en el siglo XX. Apertura y globalización. De la crisis de 1982 al fin de siglo*, Tomo III, pp. 21-60.

los primeros signos de conflicto en su capacidad efectiva de gobernar en distintos rubros, sólo se remite a una valoración descriptiva. Sin embargo, la importancia de estos estudios es que por primera vez se revisa de forma sistematizada el análisis del poder local.

En nuestro aporte a la materia, lo que importa revisar es si los regímenes políticos "subnacionales" pueden ser obstáculos a la transición democrática o ser los campos fértiles para los avances de la democratización.⁵ Pensemos pues, que esta última apuesta sea la más deseable dado que los triunfos de la oposición en el ámbito local, contribuyen a la agenda de la Reforma del Estado como el federalismo fiscal, la descentralización política y administrativa o la reestructuración del sistema de impartición de justicia.

El análisis pertinente es establecer los resultados tangibles que trae el ascenso al poder de un partido distinto al PRI. Y en este sentido, hemos establecido para Nuevo León, una línea de investigación que nos permita reconocer el paradigma de gobernabilidad ejercido por el PAN a partir de 1997. En efecto, proponer en este estudio la categoría de gobernabilidad, puntualiza el tipo de intermediación que se da entre el Estado y la sociedad en un equilibrio dinámico. La racionalidad del cambio político para la democratización tendrá que verse bajo esta interpretación metodológica. Así proponemos para la interpretación del caso nuevoleonés, analizar la gobernabilidad a través de la institucionalidad de una política democrática tanto en el plano del régimen político como en la relación Estado-sociedad.

⁵ Wayne Cornelius, «Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana», en Reynaldo Yumen Ortega (ed.), *Caminos a la democracia*, México, COLMEX, 2001, pp. 241-266.

Cabe aclarar que en Nuevo León no existieron en este periodo problemas estructurales de gobernabilidad, entendiéndolo por esto el cuestionamiento central al fundamento del poder político por un origen espúreo en la elección de los representantes populares.⁶

El arribo del PAN al poder político en 1997 se dio en un contexto de respeto a los resultados electorales del candidato panista Fernando Canales Clariond incluso por parte del partido que dejaba el poder, el PRI. Por supuesto, esto fue procedente una vez que en el proceso de liberalización política, se dio la posibilidad de una competencia electoral de mayor pluralidad en el acceso al poder. Establecido lo anterior, el análisis investigativo intenta cumplir con dos objetivos específicos:

1. Contribuir mediante el análisis científico al estudio de las transiciones regionales que han experimentado el reemplazo interpartidario en el poder.

El PAN fue el catalizador principal en los estados del norte del país de aquellos actores sociales provenientes del sector empresarial y la clase media que lucharon por defender las condiciones competitivas de la elección. El acento puesto en lograr el derrumbe de la estructura de autoridad priísta por la vía institucional fue el gran mérito de esta etapa. Pero nuestra discusión intenta rebasar la noción de que sólo las elecciones limpias contribuyen al ejercicio democrático. Este es un punto de partida, pero no es el único reto que enfrenta la gobernabilidad democrática. En el estado de Nuevo León se pudo cons-

⁶ Antonio Camou, «La múltiple (in)gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual», *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, núm. 4, octubre-diciembre, 2000, p. 184.

truir buena parte de la democracia electoral, aquella que se rige por reglas de respeto al voto ciudadano y de reglas equitativas entre los contendientes para el acceso al poder. El reto es por supuesto, arribar a la segunda generación de reformas democráticas, que tiene como objetivo alcanzar gobiernos que combinen la eficacia gubernamental con la legitimidad democrática.

2. Capacidad del régimen político panista para sustentar el ejercicio del gobierno bajo esquemas distintos al uso autoritario del poder.

Se trata de conocer hasta que punto las nuevas reglas del juego inauguradas por el régimen panista fueron lo suficientemente sólidas para institucionalizarse como política democrática. La construcción de esta segunda generación de reformas democráticas, es necesaria para que los gobiernos tengan un orden político gobernable. Por tanto, la capacidad de generar gobernabilidad bajo condiciones democráticas es el gran reto que enfrentan los regímenes políticos que han iniciado su transición y el motivo principal de la pregunta que intentaremos responder a lo largo de la investigación: en la primera experiencia de reemplazo interpartidario en Nuevo León, producto de la liberalización política ¿se gobernó bajo un paradigma democrático o se reprodujo el anterior esquema autoritario priista?

Nosotros podemos inferir como hipótesis global que el proceso de liberalización política limitó la emergencia a cabalidad de una gobernabilidad democrática, al promover los cambios prioritariamente en el ámbito del régimen político específicamente en las reglas de juego institucional (reformas a la legislación electoral) y en la alternancia de la estructura de autoridad (reemplazo

interpartidario en el Poder Ejecutivo y en la mayoría legislativa del Poder Legislativo). Esto caracteriza una transición específica de régimen político.

Así, situados desde una corriente teórica neoinstitucionalista, aunque señalemos que un pasado contextual pueda limitar una transformación sistémica, se necesita comprobar mediante el análisis de las acciones del gobierno la voluntad de la nueva elite gobernante por establecer la institucionalidad de la política democrática tanto en el ámbito del régimen político como del sistema político. Nos interesa la relación dinámica entre las demandas de la sociedad y la respuesta gubernamental priorizando esta institucionalidad en dos áreas: el control del orden político para la estabilidad institucional y el mantenimiento de la ley.

Para efectos de este trabajo hemos dividido los capítulos de la siguiente manera: el primero tiene una referencia meramente teórica. Este debate primeramente hace una diferenciación analítica entre los conceptos de régimen político y de sistema político. Esto nos permitirá acercarnos gradualmente al concepto de gobernabilidad tanto desde sus factores explicativos así como de los enfoques estructurales para su estudio. Luego entonces, a través de una revisión desde la teoría política sobre la validación democrática, podemos construir nuestro concepto de gobernabilidad democrática, que guía asimismo la hechura del capítulo dos. En este se enfatizan las características del gobierno de su elite gobernante en función de su composición y plataforma doctrinaria. Se propone un marco metodológico para la discusión de los resultados a partir de que enfrentó una estructura de autoridad autoritaria. En el tercer capítulo se entra con el análisis propiamente histórico: se argumenta que el camino de la liberalización política fundamentalmente en el plano electoral, fue dado conforme a las conquistas logradas por la oposición política, teniendo un li-

derazgo indiscutible el PAN, abriendo camino posteriormente al reemplazo interpartidario en 1997. En el cuarto capítulo se analiza la funcionalidad del gobierno panista restringido al ámbito del régimen político, de acuerdo a las reformas de política democrática para el equilibrio de poderes y las reformas en el plano electoral, de acceso a la información pública y de participación ciudadana.

En el quinto capítulo, ya situados en el plano sistémico, señalamos los desafíos a las decisiones públicas que presentan déficit en la legitimidad (y que influye en su eficacia): en el plano de la comunicación de la responsabilidad política del gobernador, así como en los casos donde la sociedad demanda información en el plano de la sustentabilidad ambiental y el de la planeación urbana. Se añade al final, el desafío del crimen organizado enfrentado en el sexenio panista, evaluado desde el plano de la eficacia gubernamental para contrarrestar un fenómeno que sabiendo que pertenece al fuero federal, los efectos son lamentablemente locales.

Por último, en el sexto capítulo se analizan los acuerdos entre los sindicatos, empresarios y el gobierno del Estado para la nueva cultura laboral que significó en la práctica cinco años sin huelgas en el Estado, fenómeno que se hizo induciendo los conflictos laborales por la vía individual y no necesariamente por la vía colectiva, limitando la emergencia de la autodefensa colectiva.

Este libro es resultado de un trabajo de investigación para mi tesis doctoral que realicé en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. A esta prestigiosa Casa de Estudios debo el apoyo incondicional que recibí para iniciar esta travesía intelectual que aún no termina. Agradezco el apoyo de la directora del Instituto, Dra. Esthela Gutiérrez Garza por apoyar todas las actividades académicas que emprendimos.

Junto a ella, obtuvimos los apoyos indispensables para lograr las becas de la UANL y del CONACYT, que me permitieron sumergirme como pez en el agua en esta investigación por más de tres años. Dentro del cuerpo del profesorado, tengo que agradecer a tres personas que fueron cruciales para madurar las ideas de la investigación (y también las existenciales): al Dr. José Luis Prado Maillard, el Dr. José María Infante B. y al Dr. Freddy Mariñez quienes fungieron como director y codirectores de tesis respectivamente. Los tres fueron acuciosos para cuestionar la metodología, pero también para respetar los caminos que fue tomando la investigación en sus diversas etapas. Junto a ellos descubrí que la investigación es resultado de muchos errores y aciertos, de la necesaria soledad interna para cuestionar el prejuicio ideológico que todos cargamos y acercarse a esta objetividad deseable en las ciencias sociales. También agradezco a todas las personas que entrevisté y que con entera paciencia me permitieron reconstruir esta pequeña parte de la historia política de Nuevo León y donde ellos fueron y siguen siendo importantes protagonistas, actores clave en el proceso de la transformación política. El tiempo que me dedicaron fue clave para entender su interpretación del proceso. Agradezco también a Diana Rodríguez del Congreso del Estado y Martín Aguilar de la Subsecretaría de Desarrollo Político del Gobierno del Estado por su valiosa ayuda en la búsqueda de los archivos, sin su colaboración me hubiera perdido en un laberinto interminable. Aunque no aparece en entrevistas quiero agradecer también al abogado Luis Manuel Garza quien me confió sus archivos personales para la realización en parte del capítulo quinto.

También la lectura oportuna de la Dra. Martagloria Morales Garza y del Dr. Luis Miguel Rionda, especialistas en el estudio sobre el PAN en sus estados (Querétaro y Guanajuato respectivamente) fueron valiosas para reformular la interpretación de los

resultados. Agradezco las observaciones (con ese ojo biónico que le caracteriza) del Mtro. Jorge Murillo para corregir estilo y redacción en la versión final de este documento. También al Dr. José Garza, Jefe de Publicaciones de la UANL, por coordinar el esfuerzo de ver este trabajo publicado.

Este libro es resultado de este esfuerzo personal de acercarme a relatar y explicar un proceso de transición política y aquí es imprescindible recordar al lector de esta obra, que las omisiones y errores corren bajo mi entera responsabilidad.

Por último, quiero honrar a la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL y su director José Luis Prado Maillard, quien me abrió sus puertas para la docencia y la investigación.

El espacio que comparto con mis colegas en el Centro de Investigaciones de Tecnología Jurídica y Criminológica de esta Facultad está impregnado de este espíritu crítico tan necesario para construir científicidad y que con una solidaridad inusitada, compartimos la avidez de estudiar la realidad para algún día transformarla. También junto a mis alumnos de licenciatura y posgrado descubro otra construcción de pensamiento, otra forma de ver la realidad, y ante eso, que no me queda más aprender a situarme de nuevo en la malla ciclónica de la reinterpretación cognoscente. Y quiero confesar que esto es lo que más me gusta de la vida: sumergirme en las variedades del pensamiento humano, para no juzgarlo, sino comprenderlo, y para no convertirme, de acuerdo al pensamiento marcusiano, en una mujer unidimensional. Al final del día, comparto la crítica de la razón instrumental, porque entiendo que la valoración humana, por fuera de tecnicismos, es la palanca que impide la progresiva deshumanización del desarrollo. Por lo menos, así me aseguro de no perder el espíritu universitario.

Por último agradezco el apoyo de mi familia, de mi padre y mis amigos ya muertos, (cargo con ellos en mi memoria), de los

que aún viven y el amor de mi esposo Bruno, cómplice en la aventura y la alegría de vivir, y del crío que viene en camino, formando una familia.

PRIMERA PARTE

LIBERALIZACIÓN POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

El concepto de régimen político

Analizar el fundamento del poder político en cualquiera de sus escalas (nacional, estatal o municipal) implica desentrañar las imbricaciones de sus estructuras simples o complejas. Los gobiernos obedecen a un principio funcional: transmitir órdenes a los ciudadanos en la vida económica, política y cultural al ostentarse legítimamente como la autoridad suprema que representa el poder político en una demarcación territorial. La figura de gobierno es a menudo identificada con la estructura del régimen político.

La razón teleológica es el logro de un adecuado grado de gobierno sobre la sociedad; quien lleva esto a cabo es lo que se define como régimen político. Conviene explorar brevemente lo que han señalado diversos especialistas en torno al tema. De acuerdo a Dávila, quien parte de una definición jurídica-procedimental, el régimen político está determinado por las condiciones y procedimientos de la competencia política, sus métodos de acceso legal y legítimo, la cantidad y tipo de actores que pueden acceder, así como los procedimientos formales para resolver las diferencias y acceder a decisiones vinculantes para el conjunto de los involucrados. Toda la estructura de régimen está vinculada a par-

tir de las normas jurídicas consignadas en la constitución política de un Estado; en ese grado concibe su autonomía. Esto es porque el régimen al delimitar procedimentalmente la operación de las reglas políticas, fija los parámetros bajo el cual se desenvuelve el proceso político en el ámbito del sistema político.

El régimen tiene autonomía en la medida de que es posible en términos analíticos, diferenciar su funcionamiento y el condicionamiento que produce a los diversos actores políticos e instituciones.¹ Esto significaría, por ejemplo, que en el ámbito del régimen se determinan las reglas para la constitución de los partidos políticos o las organizaciones civiles, al igual que los derechos políticos o la contribución fiscal de los ciudadanos.

Los valores determinan el tipo de cultura política que tienen los actores políticos así como los ciudadanos. Se puede advertir una transformación sociocultural más lenta puesto que refiere a las actitudes y costumbres que pueden tener más arraigo en la cultura de la sociedad. Puede haber cambio de gobierno producto de una reglas electorales democráticas, pero puede conservar la autoridad un aferramiento a prácticas autoritarias en su relación con la sociedad, por ejemplo. Como Sartori ha señalado, se necesita establecer un consenso a nivel de comunidad para establecer firmemente la cultura política que comparte tanto la autoridad pública con la sociedad.²

Por tanto, nuestra construcción conceptual de régimen político está definido por las reglas de comportamiento formal que especifican derechos y obligaciones tanto para las autoridades

¹ Andrés Dávila Ladrón de Guevara, «Régimen político» en Laura Baca Olamendi, et. al. (comps.) *Léxico de la política*, México, FLACSO, SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Böll Stiftung, FCE, 2000, pp. 632-638.

² Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 2001, p. 122.

públicas como a los ciudadanos determinados por una estructura de autoridad que distribuye el poder para la formulación y la toma de las decisión políticas, de acuerdo a unos valores determinados. Hay una función implícita en la definición de régimen político: la operatividad de las reglas para el uso del poder político. Esto invariablemente redundando en la materialización de normas jurídicas que regula las conductas de quienes integran el régimen político, poniendo límites institucionales para su configuración y mantenimiento. Ahora bien, del examen del concepto de régimen político hay un elemento que en este momento resulta importante ahondar: la estructura de autoridad que también se ha denominado gobierno. Entendemos por gobierno, el conjunto de órganos y personas a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder estatal. Esto implica la toma de decisiones jurídicamente vinculantes desde la estructura de autoridad para los ciudadanos.³

La forma de gobierno se refiere al diferente modo de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí. Casi todos los autores posteriores a Maquiavelo distinguen las formas principales en monarquía (absoluta o constitucional) y la república. Conviene destacar esta última por su preponderancia en la mayoría de los regímenes políticos latinoamericanos. En la república, la jefatura del Estado, puede atribuirse a una persona o a un conjunto de ellas y su designación en forma más o menos restringida es electiva. En las repúblicas, el poder está dividido en tres ramos: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las repúblicas, pueden clasificarse en presidenciales y parlamentarias. En la parlamentaria, el Poder Ejecutivo se desdobra en dos figuras: el Jefe de Estado y el Primer

³ Francisco P. Porrúa, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1991, p. 464.

Ministro (así como el gabinete) son responsables políticamente ante el parlamento, que mantiene la dirección política del Estado. En las presidenciales, el titular del Poder Ejecutivo es el Jefe de Estado y Primer Ministro al mismo tiempo y mantiene una independencia respecto del órgano legislativo. El presidente designa directamente a sus ministros o secretarios, que son responsables políticamente ante él.⁴ Esto último es importante para situar el caso mexicano desde una perspectiva nacional y entender la configuración de su régimen político desde una forma de gobierno federal republicana-presidencialista. Al tener un pacto federal, los estados del país respetan la forma de gobierno designada en la constitución política de la república. Luego entonces, la constitución política de los estados respeta esta división tripartita de la forma republicana: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En los estados, es la figura del gobernador, el que representa al Poder Ejecutivo y sus atribuciones legales previstas en la constitución política local. Es el gobernador en los estados, quien encarna la representación política y administrativa del Poder Ejecutivo. Parte de su legitimidad depende de su actitud para asumir la responsabilidad política que les corresponde en su función pública.

Un gobernante tendrá que mostrar en esta capacidad de representación del mandato, principalmente la sensibilidad política en su conducción. Como se ha señalado, la representación se compone intrínsecamente de dos ingredientes: responsabilidad y sensibilidad política.⁵ En una relación dialéctica, es la sensibili-

⁴ Porrúa, *Ibid.*, pp. 464-469.

⁵ Véase a Sartori, *op. cit.*, p. 223 y Jean-Marc Coicaud, *Legitimidad y política. Contribución al estudio del derecho y la responsabilidad política*, Rosario, Homo Sapiens ediciones, 1997, p.53. En un estudio Ugalde señala que la responsabilidad política se usa con frecuencia como la traducción de *accountability*, que significa la obligación o responsabilidad de los gobernantes de dar cuenta de sus actos,

dad del gobernante lo que le confiere un sentido de responsabilidad política. Este es un elemento importante con que cuenta el liderazgo político. En procesos de cambio político, la figura del liderazgo político del gobernante es central para controlar las zonas de incertidumbre presentes en este período, en contraste con el control o la influencia ejercida por otros actores políticos que también pueden llegar a ser relevantes.⁶ En nuestro caso de análisis, consideramos que es justamente el gobernador, en un plano de transición a la democracia, a quien le tocaría ejercer este tipo de liderazgo, al tener la principal responsabilidad política de conducir un período de transición que tiene la apuesta por dejar atrás las prácticas autoritarias en el ejercicio del poder.

El gobernante, en esta forma de gobierno presidencialista, debe asumir que aún y cuando haya elementos técnicos que correspondan al trabajo de sus colaboradores, él tiene la responsabilidad política como Poder Ejecutivo para responder a las demandas ciudadanas. Aunque la raíz del problema se genere en un aspecto técnico, la consecuencia y efecto que resultan son *eminente* *políticos*, si el gobernante no tiene capacidad de reacción.⁷ En la conducción de la responsabilidad política del Poder Ejecutivo se asume, como veremos más adelante, que bajo las coordina-

pero aclara que esto no implica necesariamente la obligación de dar cuentas ni tampoco la existencia de mecanismos de vigilancia o sanción en caso de incumplimiento. Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 21, IFE, 2002.

⁶ César Cansino, «The 'centrality' of leadership in process of political change. A theoretical exploration», en Jean Blondel and César Cansino, *Political leadership in changing societies*, México, CEPACOM, 1998, p. 30.

⁷ José Antonio Sosa Plata, «Información política: enfoque analítico y perspectiva estratégica», en Tomás Miklos (coord.) *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, Siglo XXI, IFE, 2001, p. 29; Javier del Rey Morató, *Los juegos de los políticos. Teoría General de la Información y Comunicación Política*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 37.

nadas de la gobernabilidad democrática, la deliberación pública es un elemento indispensable para el logro del consenso de gobierno y políticas gubernamentales específicas.

Pero un régimen político puede analizarse al estudiar tanto los actos como las interrelaciones de los principales componentes de la estructura de autoridad: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Este es el consenso que a nivel procedimental tiene que ver con las reglas del juego que permite la operatividad del régimen y que pueden reducirse a la constelación de los actores políticos principales, funcionarios de elite gobernante, legisladores y jueces del poder judicial. Pero si adoptamos una perspectiva sistémica para el análisis de la gobernabilidad esta mirilla nos queda angosta. En efecto, si nuestro interés no es sólo estudiar la estabilidad de los poderes públicos y sus relaciones entre sí sino el tipo de intermediación que tiene con la sociedad, resulta necesario buscar un adecuado enfoque. Así es como se vuelve necesario discurrir sobre el concepto de sistema político que engloba la relación entre el régimen político y la sociedad. Este nos será más útil si nuestra intención es hacer un análisis del cambio de gobierno y su afectación a la gobernabilidad.

En la forma preferente en que se diseñen los patrones formales de autoridad política así como el rol de la sociedad bajo un esquema de apertura/clausura de derechos y obligaciones ciudadanas bajo un determinado tipo de cultura política, es como se determina un tipo de sistema político totalitario, autoritario o democrático, como se señalará más adelante.⁸ Antes de adentrar-

⁸ En una revisión de los procesos de transición política y consolidación democrática de países del sur de Europa, el sur de América Latina y la Europa post-comunista, Linz y Stepan agregaron dos categorías nuevas a la tríada totalitarismo-autoritarismo-democracia. Consideran ahora al post-totalitarismo y el sultanismo, ambos caracterizados por un ejercicio autoritario y sin límites. Las diferencias, sin embargo, son más de intensidad en el grado de gobierno que

nos en esta discusión axiológica, conviene señalar los elementos constitutivos de todo sistema político.

La inclusividad del sistema político

Al estudiar los lineamientos internos que describen a un sistema político es imprescindible referirse a David Easton, como uno de los politólogos que desde la perspectiva funcionalista-sistémica ha influido en los estudios contemporáneos.

Easton destaca que la vida política debe entenderse como un todo orgánico, donde se produce una interacción entre las distintas partes. Así, el sistema político debe ser identificado como un cuerpo de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social a través de la cual, los valores son asignados con *autoridad* a la sociedad y que logra que la mayoría de los miembros los acepten, al menos la mayor parte del tiempo. Estas constituyen las variables esenciales de la vida política.⁹

Además, la organización interna del sistema político tiene una capacidad extraordinariamente variable para responder a las circunstancias en que funciona dado que acumula gran cantidad de mecanismos mediante los cuales se enfrenta con el medio ambiente. Es capaz de regular su propia conducta, transformar su estructura interna y llegar a remodelar sus metas fundamentales.¹⁰

de naturaleza. Véase a Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and Post Communist Europe*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1996.

⁹ David Easton, «Categorías para el análisis sistémico de la política», en David Easton (comp.) *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Argentina, 1997, pp. 222-223.

¹⁰ Easton, *ibid.*, p. 218. Es notable que la perspectiva de Deutsch es deudora de la tesis de Easton para definir la funcionalidad de los sistemas políticos en la adaptación a los desafíos impuestos por el medio ambiente. Es lo que Deutsch

Easton, en el concepto *miembro del sistema político* identifica el rol de una persona con respecto a las conductas más o menos directamente relacionadas con la asignación autoritaria de valores a una sociedad. Esto es, como categoría analítica, se considera a la persona desde su participación en la vida política, sea cual fuere el modo en que esta participación adopte, aún y cuando se limite a ser un receptor pasivo de los resultados del comportamiento activo de otras personas.¹¹ Pero hay que señalar que no todos los miembros del sistema político tienen una participación activa; los que tienen una intervención más estratégica son los actores políticos que cuentan a su vez con uno o más diferentes recursos políticos para sus objetivos. Un recurso político puede estar definido por poseer cargos públicos (gobierno); ideas e información (tecnócratas, comunidad científica y medios de información); ser dueño de los factores de producción, trabajo y tecnología (empresas); poseer el monopolio de la fuerza violenta (policía y militares); estar en los grupos de activistas (organizaciones civiles o partidos políticos) o tener la autoridad moral (iglesia). Cualquier actor que posea una o más de estas características es un actor estratégico.¹² Ahora bien, por otra parte, en una interpretación excesivamente simplificadora de la tesis eastoniana señalamos que el sistema político tiene la función esencial de con-

ha llamado la *retroalimentación por aprendizaje*, es decir la retroalimentación de datos externos para cambiar los canales mismos de funcionamiento. En suma, es la propia autonomía del sistema, que permite una interacción entre su presente y su pasado que da forma a sus reajustes internos, como respuesta a nuevos desafíos. En esa acción recíproca advierte el autor un tipo de «libertad interna». Véase a Karl W. Deutsch, *Los nervios del gobierno*, México, Paidós, 1989, pp. 126-136.

¹¹ David Easton, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1999, p. 89.

¹² Michael Coppedge, «Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina», en Antonio Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO, IIS-UNAM, Plaza y Valdés, 2001, p. 213.

vertir los *inputs* (demandas y apoyos) en *outputs* (soluciones) mediante un flujo retroalimentador continuo. El esquema es básico para considerar el imperativo al que se enfrenta la autoridad pública: recibir demandas de los ciudadanos, procesarlas y darles una respuesta mediante la ejecución de políticas. Para permitir su perdurabilidad, los sistemas políticos deben conservar el lazo de retroalimentación: las demandas y apoyos tenderán a ser consideradas por las estructuras políticas de la decisión y dar una salida mediante las decisiones públicas. Así es como interactúan los diversos miembros del sistema político, ya sea en un papel que reclame cierto tipo de demandas (ciudadanos individuales, organizaciones civiles, etc.), que den apoyos (mediante el pago de contribuciones fiscales, por ejemplo) o en el papel de autoridad pública para que procesen las demandas y apoyos de los ciudadanos.

Por su parte, Alcántara señala que el sistema político está constituido en tres segmentos simultáneos: primero, lo integran los elementos institucionales que configuran lo que se denomina régimen político; es decir, lo que representa los poderes públicos y sus reglas de interacción para consigo mismo y con la sociedad (que también entendemos por gobierno). Segundo, lo componen los actores institucionalizados que se organizan en la sociedad de manera activa o pasiva para transmitir sus demandas influir o modificar las decisiones de gobierno. Y aquí podemos identificar a la sociedad civil organizada en diferentes temáticas, a las cámaras empresariales, grupos religiosos, organismos sindicales, etc. Tercero, se involucran también los valores de los individuos y de los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política, derivado tanto de elementos culturales como históricos.¹³ Alcántara, heredero del

¹³ Manuel Alcántara Sáez, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Chile, FCE, 1995, p. 54.

esquema eastoniano, señala que en el seno del sistema político se genera un doble movimiento circulatorio:

De los flujos de la sociedad para con el régimen político. Esto entraña las demandas surgidas en cualquier frente pero condicionadas a la naturaleza del régimen.

De los flujos del régimen político hacia la sociedad definidos por las políticas públicas. Esto remite a las demandas, apoyos y las políticas que conforman un proceso de retroalimentación permanente que tiene una incidencia en el régimen político y que conforma la relación entre eficiencia, eficacia y legitimidad.¹⁴

En Morlino el sistema político se descompone en tres instancias: comunidad política, régimen y autoridad. En el primer nivel, que remite a la comunidad política, están los grupos activos que pueden llegar a incidir en el sistema y que por tanto se consideran estructuras para la conversión de demandas: sindicatos, partidos, organizaciones civiles. Aquí se mueven ideologías, o lo que podríamos llamar un sistema de creencias dominantes o en competencia. En el segundo nivel, régimen, también hay ideologías, valores o creencias dominantes o en competencia que influyen en las reglas del juego o procedimientos. Puede haber diferencias en el sistema de creencias que se mueven en el ámbito de comunidad política de las que se mueven en el régimen político.

En el tercer nivel, Morlino diferencia entre las *estructuras de decisión* que distribuyen costos y beneficios dentro de la sociedad y *estructuras de enforcement*, en las que están comprendidas las estructuras orientadas a la ejecución de las decisiones, que fuerzan a la obediencia y que extraen los recursos de la sociedad. Las autoridades son las personas físicas que dan vida a las estructuras.¹⁵

¹⁴ *Ibid.*, pp. 57-58.

¹⁵ Morlino, *op. cit.*, pp. 44-55.

Podemos encontrar similitudes y diferencias en los planteamientos de Morlino y Alcántara. Mientras Morlino llama comunidad política a lo que se podría reconocer en general como los grupos de presión (empresas, organizaciones civiles y sindicales), Alcántara los llama actores institucionalizados. La diferencia radica en el elemento de orden cultural que ambos señalan como implícito en el sistema político. Alcántara llama valores de los individuos y de los grupos sociales derivados de los elementos culturales e históricos. En Morlino, este elemento de orden cultural se bifurca en dos ambientes y lo nombra sistema de creencias dominantes o en competencia y no es considerado como un elemento constituyente del sistema político. En su propuesta deja abierta la posibilidad de considerar que no necesariamente es la misma ideología o sistema de creencias que domina en el régimen y en la comunidad política. Ambos pueden tener diferencias en compartir los mismos valores respecto a cómo debe ser organizada una sociedad. Y esto es importante porque abre la posibilidad de un cambio dentro del sistema político. Lo criticable en Morlino es cuando hace la distinción entre régimen y autoridad, porque es propiamente la autoridad (que divide en estructuras de *decisión* y *enforcement*) de acuerdo con la definición básica de régimen político, la que distribuye las reglas de acceso y distribución del poder. Por tanto, se cuestiona la necesidad de dividir en dos partes lo que en la revisión de las definiciones expuestas está explícitamente incluido. En suma, el régimen político es definido por las reglas de comportamiento formal que especifican derechos y obligaciones tanto para las autoridades públicas como a los ciudadanos determinados por una estructura de autoridad que distribuye el poder para la formulación y la toma de la decisión política, de acuerdo a unos valores determinados.

El sistema político puede definirse como el entramado políti-

co-social que permite reconocer las interacciones formales e informales entre el régimen político y la sociedad. Al fin y al cabo, es en el ámbito del sistema político donde se precisan las relaciones de intermediación que se hacen entre el gobierno y la sociedad en general.

La aseveración anterior implica considerar las acciones de demandas, apoyos o rechazo de los ciudadanos a los actos de la autoridad (demanda de educación, empleo etc.; apoyos o rechazos a medidas por ejemplo de política económica, etc.). Aunque los autores anteriormente mencionados no mencionan el concepto de rechazo, nosotros lo incluimos cuando existe la posibilidad legal de que el ciudadano mediante un mecanismo de participación ciudadana (formal e informal) objete algún tipo de decisión pública. Por último, hacemos la precisión que los valores que determinan un tipo de cultura política tanto en los actores políticos como en la sociedad civil, no son necesariamente homogéneos en ambos lados.

Ahora bien, en términos del procesamiento del conflicto, son las demandas y rechazos lo que implica un mayor grado de perturbación sobre el eje de la autoridad pública. Resulta necesario señalar que mientras se acumulen las demandas sobre el régimen hasta el punto de transgredir sus pilares de sustentación, entonces el lazo de retroalimentación del sistema político se volverá absolutamente disfuncional y conllevará a su franca ingobernabilidad. Easton, señala asimismo que si las influencias ambientales del sistema político no son conducidas hábilmente se pueden provocar tensiones más allá de un margen aceptable. El análisis sistémico de la vida política se apoya, pues, en la idea de que los sistemas están insertos en un ambiente y sujetos a posibles influencias perturbadoras, que amenazan con llevar sus variables esenciales más allá de su margen crítico. Ello induce a suponer

que el sistema, para persistir, debe ser capaz de reaccionar con medidas que atenúen la tensión.¹⁶

Entender la diferenciación entre régimen y sistema político nos permite situar el alcance de una transición política, puesto que los cambios sólo pueden ocurrir en el ámbito del régimen político y no necesariamente impactarían en la configuración del sistema político en su conjunto. De ahí que se pueda entender que existan cambios por ejemplo en las reglas de acceso al poder político, pero sigue permaneciendo inactiva la ampliación de los derechos políticos y sociales de los ciudadanos que se mueven en el espacio societal. Los especialistas pueden asumir una u otra línea de interpretación lo que a su vez les llevará a evaluar en forma distinta la transición democrática y su respectiva consolidación.¹⁷ Morales Garza advierte que quienes asumen la postura de un régimen en transición enfocan su atención en las normas y procedimientos; por otra parte, los que se refieren al sistema político en su conjunto esperarían cambios políticos de mayor alcance dado que los ocurridos en el plano procedimental son considerados como indispensables más no suficientes.¹⁸

Situamos al régimen político en la perspectiva sistémica para el análisis de la gobernabilidad. Ahora bien, para poder analizar el caso del reemplazo interpartidario en Nuevo León, conviene precisar los estudios sobre la transición política, dado que la gobernabilidad que nos interesa estudiar parte de un cambio políti-

¹⁶ Easton, 1997, *op. cit.*, pp. 230-231.

¹⁷ Gamas Torruco hace una recopilación de los modelos teóricos que se han hecho sobre consolidación democrática, entre los que se incluyen el modelo de Rustow; Linz y Stepan; Diamond; Haggard-Kaufman; O'Donnell, Schmitter y Whitehead; Przeworski y el de Huntington. Véase a José Gamas Torruco, *Transiciones y consolidaciones democráticas. Cuadro teórico, modelo y conclusiones*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, mimeo, 2004.

¹⁸ Martagloria Morales Garza, *México: transición o alternancia sin democracia*, tesis doctoral, UAM-Xochimilco, octubre, 2001, p. 38.

co situado principalmente en las reglas de juego y en las estructuras de autoridad como veremos más adelante.

Los cambios en el ámbito del régimen y en el ámbito sistémico

Estudiar el cambio político implica considerar una teoría de largo alcance que permita vertebrar su análisis. Partamos de considerar que el proceso político tiene una autonomía propia, dado que su posible cambio no está determinado por estructuras económicas, sociales o culturales como señalaban marcadamente las teorías de la modernización (primera generación) y de la dependencia (segunda generación). Destacando así la autonomía de lo político, interesa preferencialmente las interacciones que se dan entre un entorno institucional dado y las elecciones de los actores. Así, en esta teoría que llaman de la "tercera generación" se hace hincapié que durante las fases de transición de un régimen político a otro, los cálculos y los intereses de los actores políticos son muy inciertos.¹⁹ La incertidumbre, junto a la ausencia de reglas del juego claras y perceptibles a lo largo del proceso de transición política, supone una ampliación de los límites de las opciones contingentes de cada uno de los actores. Así en el estudio del cambio político, la tesis del nuevo institucionalismo emerge de forma obligada. Esta señala que los fenómenos políticos se desenvuelven dentro de un determinado marco de restricciones institucionales que amplían o restringen las opciones de los actores.²⁰

El nuevo institucionalismo argumenta que el rango de opciones disponibles de quienes toman decisiones es fruto de las ideas y percepciones formadas en el presente; pero esas decisiones tam-

¹⁹ Martí Puig, *op. cit.*, pp. 116-119.

²⁰ Mansilla, *op. cit.*, p. 81 y March y Olsen, *op. cit.*, p. 35.

bién están condicionadas por instituciones establecidas en el pasado. Efectivamente, las instituciones fundadas en el pasado limitan tanto las opciones actuales y las preferencias de los actores. Esto se vuelve más operante en el proceso de transición política que sucede en sociedades que han pasado por un largo período de gobierno autoritario y que arriban gradualmente a un nuevo ejercicio de derechos políticos-democráticos. Esto evidencia más la heterogeneidad de la cultura política de la que hablaba Morlino.²¹

En esta posición teórica se descarta una visión determinista de las causas estructurales pero también se ponen límites a una interpretación excesivamente contingente de las acciones individuales. Esto da la pauta para detectar la presencia de elites virtuosas en los períodos de transición pero que rápidamente se convierten en mediocres una vez que queda la tarea por establecer un sistema político democrático.²²

En el nuevo institucionalismo, las decisiones tomadas por los diferentes actores políticos responden a estructuras socioeconómicas e instituciones ya existentes y que pueden ser decisivas en la medida que amplían o restringen las opciones disponibles a la hora de construir un nuevo sistema político y su condición gobernable. Pero nótese que en el lenguaje de los neoinstitucionalistas no hay una diferenciación entre los actores políticos referidos a su condición de autoridades públicas o de ciudadanos actuantes en la sociedad civil. Lo que sí se destaca es un énfasis en la mayor o menor capacidad política de estos actores para introducir cambios políticos en un entorno institucional dado.

La importancia que se confiere a la teoría de la "tercera generación" de donde deriva el neoinstitucionalismo, es la autonomía

²¹ Morlino, *op. cit.*, pp. 44-45.

²² Martí Puig, *op. cit.*, p. 119.

del proceso político, aún y cuando quizá puede entenderse de forma prioritaria la necesidad del cambio institucional del régimen. Y ese es precisamente el sentido más propio en la terminología de la transición política. Por esta, suele entenderse el intervalo entre un régimen político y el otro, asumiendo que en el régimen se encuentran las reglas de comportamiento formal que especifican derechos y obligaciones tanto para las autoridades públicas como a los ciudadanos determinados por una estructura de autoridad que distribuye el poder para la formulación y la toma de las decisiones políticas, de acuerdo a unos valores determinados.

La transición es entonces este espacio o *interregno* en donde se negocian las elecciones de los actores políticos en la construcción de unas reglas de racionalidad política-institucional bajo un escenario de incertidumbre. Como señala acertadamente Cárdenas Gracia: "La transición gira en torno a cuestiones de procedimiento político y las discusiones y negociaciones tenderán a centrarse en el diseño institucional y legal del nuevo régimen".²³

Por supuesto, la valoración normativa principal que se hace a la transición política es del paso de un régimen de característica autoritaria a uno de tipo democrático. Así, para O'Donnell y Schmitter, la transición está delimitada, por un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y por el otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Su característica es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas y son objeto de una ardua contienda entre los actores políticos.

²³ Jaime F. Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996, p. 28.

La señal típica de que ha iniciado una transición política es que los gobiernos autoritarios (generalmente por una combinación de presión externa e interna) comienzan a modificar sus propias reglas institucionales para ofrecer mayores garantías de acceso al poder para los partidos opositores, aunque la elite aún sigue instalada en la lógica de conservar ciertas posiciones de poder.²⁴

Hay que precisar que tipos de cambios políticos pueden ocurrir desde una posición extrema hasta uno donde son mínimas las diferencias, de acuerdo al recorrido del vector autoritarismo-democracia. Esto es lo que permite introducir los matices en una transición política. Por ejemplo, un *cambio sistémico* obliga a considerar la radicalidad de la transformación del propio sistema político; un *cambio de régimen* nos obliga a acotar los cambios en sus valores, reglas de juego y estructuras de autoridad.

Como ha señalado Farfán, el concepto político de la transición es consistente con un sentido liberal (y no comunitario) ya que apunta a dejar intacta una sociedad fundada en la desigualdad y en la injusticia.²⁵ Es por eso que el cambio político en la mayoría de los discursos institucionales se ocupa de las reglas de juego electoral entre los actores políticos y deja intacta la necesidad de un cambio estructural.

Para el *cambio sistémico* se necesita una ruptura total con la matriz cultural de relaciones políticas y sociales para dar paso a una transformación del código de racionalidad operativa. Así es como señala Whitehead al mencionar que el contexto mexicano es caracterizado por un sistema de estructuración vertical de representa-

²⁴ Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Barcelona, Paidós, 1986, p. 20.

²⁵ Rafael H. Farfán, «Del paradigma político de la transición. Estudio crítico de un modelo de análisis político», en *Revista Sociológica. Transición política y procesos electorales en México*, año 11, núm. 30, enero-abril, 1996, p.15.

ción y de control interno; la subordinación al presidente en funciones, la subordinación al partido de las organizaciones clave (sindicatos de obreros y campesinos, empleados públicos, etc.) preponderando una cultura política basada en el clientelismo, degradando la autonomía de la sociedad civil. Por tanto, como apunta el autor, la ruptura con este sistema político autoritario supondría rebasar los límites de la reforma parcial y llevar aparejada la reconstrucción de la matriz de relaciones sobre un fundamento netamente democrático.²⁶ Pero este no ha sido el caso de la transición política mexicana. Ha sido un lento proceso en donde diversos actores políticos han modificado las reglas de operación principalmente del régimen político. Aquí es cuando la teoría neconstitucionalista se hace presente, dado que las opciones disponibles para que los actores políticos que toman decisiones en el presente (un período de cambio político) están condicionadas por las instituciones establecidas en el pasado (generalmente una estructura autoritaria). Las capacidades del Estado y la red de instituciones políticas económicas y sociales constituyen los espacios de cambio institucional que se desarrollan en medio del conflicto y la incertidumbre de períodos más o menos largos de transición. Este es el sentido de la transición política apropiado para estudiar el régimen: es un período de cambio en el arreglo institucional para determinar nuevas reglas de juego en el objetivo de reemplazar al paradigma político antecedente. Es por eso que el término de "transición política" es más apropiado para entender los cambios a nivel de régimen político y no tanto de la totalidad del sistema político.

²⁶ Laurence Whitehead, «Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México», en Carlos Elizondo Mayer-Sierra y Benito Nacif Hernández (comp.) *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2002, p. 145.

En la transición política, las posibilidades de combinación para el cambio pueden ser diversas pero cuando ocurre un cambio en la totalidad del sistema político, ya no es propiamente una transición política, sino más bien es un cambio sistémico.

Cuando no se ajustan a las reglas institucionales propiamente autoritarias, los actores políticos emergentes o tradicionales pueden pretender cambiar las reglas del juego de las estructuras. Si se logran pequeños o grandes cambios en las reglas del juego, aquí empieza a denotarse el sentido de una transición del régimen político. Principalmente son los partidos políticos los que optan por reclamar nuevas reglas electorales para el acceso al poder cuando se proviene de una estructura de autoridad autoritaria. Los partidos políticos pertenecen a la comunidad política en la perspectiva de Morlino²⁷ y también son parte de los actores institucionalizados de acuerdo a Alcántara.²⁸

Morlino también manifiesta que un período de transición termina cuando una elite de actores políticos logra imponerse sobre la anterior elite, ganando el control de los recursos coercitivos. Esto depende, por supuesto, del grado de continuidad/discontinuidad respecto al régimen anterior; del uso o no del recurso de la violencia; de los actores y coaliciones que están en el centro del cambio y del estado e importancia de los conflictos políticos del período anterior.²⁹

La instauración y consolidación de nuevas reglas para el régimen es la manifestación más indicativa que un fenómeno de transición política ha terminado. Ahora bien, si las reglas normativas democráticas logran también arraigarse en los grandes conglo-

²⁷ Morlino, 1985, *op. cit.*, p. 48.

²⁸ Alcántara, *op. cit.*, pp. 44-57.

²⁹ Leonardo Morlino, «Los autoritarismos» en Gianfranco Pasquino et. al. *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad, 1994, p. 158.

merados de la sociedad: grupos empresariales, universidades, sindicatos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, entonces podemos considerar que estamos pisando los terrenos del cambio sistémico y por supuesto de la consolidación democrática.

Por regla general, la transición a la democracia implica incertidumbre porque al tratar de cambiar las reglas del período antecedente, las negociaciones entre los actores de oposición política y del régimen pueden traer resultados inesperados para los contendientes. Puede ser que se logre menos de lo esperado; o por el contrario, que se maximice la debilidad del gobierno y se arranquen concesiones para la emergencia institucional de la pluralidad política. Por ende, la incertidumbre puede ser un factor de temor para los actores políticos del régimen, y que también puede ser compartido por otros segmentos de la sociedad como los empresarios o los sindicatos, aquellos sectores que tienen primordiales intereses económicos y clientelares que resguardar.

En ese tenor, O'Donnell y Schmitter ponen un énfasis en la extraordinaria incertidumbre del proceso de transición, en contraste con el orden característico del período autoritario. Hay una desconfianza de las corrientes políticas conservadoras porque consideran que la transición crea la impresión de desorden, dado la "novedad" de las reglas que generan incertidumbre. Esto implica conectarse con la teoría de la tercera generación que imputa una incertidumbre en los cálculos y los intereses de los actores políticos. Es justamente en la transición política donde no hay una certeza para identificar los roles que los sectores sociales o instituciones adoptarán. Para O'Donnell y Schmitter, es probable que la mayoría de los actores estén divididos y vacilantes en lo que concierne a sus intereses e ideales, y por tanto sean incapaces de elegir una alternativa de acción coherente.³⁰

Ahora bien, hay dos explicaciones que pueden ser útiles para la interpretación de la transición política mexicana, la *democratización por la vía centripeta* y la *transición de tipo prolongada*.

La democratización por la vía centripeta, como señala Mizrahi, es que los cambios en los regímenes políticos locales pueden ayudar a la democratización a nivel nacional. Los triunfos de la oposición en el ámbito local fortalecen la oposición a escala nacional y contribuyen a poner en la agenda de una Reforma del Estado, temas como mecanismos de democracia semidirecta; el federalismo fiscal; la descentralización política y administrativa o la reestructuración del sistema de impartición de justicia.³¹

Coincidiendo con esta interpretación, otros autores han señalado que los regímenes políticos subnacionales pueden ser obstáculos a la transición democrática o bien ser los campos fértiles para los avances de la democratización. En esta perspectiva, lo que importa es desarrollar poder democrático local fuera del control del autoritarismo nacional.³²

En lo que respecta a la *transición de tipo prolongada* se entiende que el Estado de régimen autoritario atraviesa una transición de tipo prolongada cuando ante la ausencia de un gran pacto político-fundacional entre los actores de oposición y el régimen autori-

³⁰ O'Donnell y Schmitter, *op. cit.*, pp. 16-17.

³¹ Yemile Mizrahi, «Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México», en Carlos Elizondo Mayer-Sierra y Benito Nacif Hernández (comps.) *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2002, p. 356.

³² Véase a Wayne Cornelius, «Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana», en Reynaldo Yumen Ortega (ed.), *Caminos a la democracia*, México, COLMEX, 2001, pp. 241-266 y Tamara Resler, J. and Roger E. Kanet «Democratization: the national-subnational linkage», en Kim Ilpyong and Jane Shapiro Zacek (eds.) *Establishing democratic rule: the reemergence of local governments in post-authoritarian systems*, New York, Publisher Paragon House, 1993, pp. 17-34.

tario, se producen luchas continuas y prolongadas sobre las reglas del juego político-electoral. El tiempo es el recurso político más importante utilizado por los actores: al no producirse fisuras dentro del régimen autoritario lo suficientemente grandes como para otorgar un punto de apoyo a los partidos de oposición en contra de las fuentes de poder real, las instituciones electorales se vuelven la arena principal donde los partidos de oposición vuelcan sus demandas reformistas en la lucha por la equidad.³³

En nuestra interpretación tanto la *democratización por la vía centripeta* como la *transición de tipo prolongada* pueden coincidir en tiempo y espacio. No son mutuamente excluyentes. Mientras que la primera puede entenderse como geográficamente (sentido espacial) para explicar el conjunto de las transiciones políticas locales, el segundo se refiere a las coyunturas históricas (sentido temporal) de una transición política ya sea en el ámbito nacional o local. Incluso las dos pueden coincidir en la explicación de un particular fenómeno transicional.

La *democratización por la vía centripeta* puede dar un diagnóstico sobre las diversas etapas que guardan las entidades federativas en el avance de la democratización en el país. Algunos estados pueden estar más retrasados en el cambio de las normas de juego para el acceso al poder que otros por ejemplo. Pero para que coexista con la *transición de tipo prolongada* tiene que haber una causal determinante: la ausencia de un gran pacto político-fundacional entre los actores de oposición y el régimen político autoritario. Sólo así se puede explicar por qué en algunas entidades federativas existen arreglos más competitivos en la lucha por el poder que en otras entidades, dado que se ha carecido de un

³³ Todd A. Eisenstadt, «¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización», en Reynaldo Yumen Ortega (ed.) *Caminos a la Democracia*, México, COLMEX, 2001, pp. 93, 116-117.

acuerdo nacional que lograra sentar las bases generales para la transición en el ámbito del régimen, aunque puede señalarse que el período de reformismo electoral federal 1989-1996 ha funcionado como un referente común para las reformas electorales locales.

En el caso de Nuevo León, puede considerarse que es apropiado definir la *transición de tipo prolongada*, puesto que el reemplazo interpartidario no fue un hecho automático, sino que obedeció a un período amplio de interacción entre una parte de la sociedad civil organizada y del Partido Acción Nacional que en actos de una franca oposición, reclamaron las normas de equidad para el acceso al poder político. Al final, el estudio puede ser una aportación para los estudios que siguen la línea de investigación de la *democratización por la vía centripeta*.

Pero ¿cómo diseccionar los alcances de la *transición de tipo prolongada* para un estudio local como el nuestro? Ya hemos dicho que el concepto de transición política no es útil para una dimensión sistémica, sino sólo para una referencia en el ámbito del régimen. Metodológicamente caemos en una trampa si nos aferramos al concepto de *transición de tipo prolongada*. Es por eso que si bien estamos amparados en esta perspectiva, utilizamos dos categorías que pueden denotar flexibilidad al estudiar los campos de acción en el ámbito de régimen y de sistema: la liberalización política y la democratización. Por lo general, la liberalización antecede en el tiempo a la democratización, ya que es un proceso gradual. Para Cansino la liberalización política es el proceso de apertura controlada a través del cual se flexibilizan en dirección democrática los límites tradicionales impuestos al pluralismo y a la competencia política, pero sin extenderse sus prerrogativas plenamente.³⁴

³⁴ Cansino, *op. cit.*, p. 19.

En efecto, la liberalización es entendida como el proceso por el cual se vuelven efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios del Estado aunque sin extenderse plenamente. Estos cambios ocurren en las reglas jurídico-formales que se ordenan desde el régimen político. De acuerdo a O'Donnell y Schmitter, una característica de esta etapa es que depende de las facultades del gobierno: es al final de cuentas la estructura de autoridad quien abre la puerta para otorgar gradualmente los derechos políticos y civiles que son reclamados por la oposición. Por su parte, la democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (el control vertical del poder, la tradición social, rígidos controles corporativos) o bien ampliadas definitivamente a modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (por ejemplo, las personas que antes no pagaban impuestos, analfabetos, mujeres, minorías étnicas) o bien para abarcar a organismos sociales que antes no participaban en la formalidad democrática (partidos políticos, organizaciones civiles, empresariales y sindicatos).³⁵

En la democratización ha cambiado de forma definitiva la matriz política-cultural para que plenamente los procedimientos democráticos se vuelvan actos rutinarios en la vida del conglomerado societal, aunque no mencionan que ésta pueda ser producto de un gran pacto político nacional.

Para Przeworski, en su concepto de liberalización política, los actores de oposición (sociedad civil, partidos políticos) tienen un rol más activo que el simple otorgamiento de derechos políticos y civiles por parte de la autoridad. La liberalización es resultado de la interacción entre la aparición de fisuras en el régimen autorita-

³⁵ O'Donnell y Schmitter, *op. cit.*, pp. 20-23.

rio y la organización autónoma de la sociedad civil. Esto porque las fisuras visibles indican a la sociedad civil que puede haber un espacio político para su organización autónoma. Las movilizaciones y las fisuras se alimentan mutuamente.³⁶

La democratización constituye un proceso de consolidación en el respeto a los derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre prácticamente todas las fuerzas políticas y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional de normas y valores reconocidamente democráticos. Esta etapa no implica otra cosa más que la consolidación democrática como lo hemos mencionado anteriormente, y que no sólo atañe a mecanismos de competitividad electoral.

El Cuadro 1.1 permite comprender empíricamente entre un proceso de liberalización política y uno de democratización de acuerdo a Cansino. Claramente la liberalización permite en sus márgenes el análisis de la participación ciudadana en su interacción con el poder político. Sin embargo, prevalece la ambigüedad, los acuerdos parciales entre la oposición y el régimen, en donde éste último tiene un margen de acción todavía monopólico para la toma de las decisiones públicas. En contraste la democratización, sin que el autor lo reconozca, nos lleva al terreno sistémico: en todas sus variables involucra una relación Estado-sociedad marcada por la pluralidad, el respeto irrestricto a todas las garantías civiles y políticas de los ciudadanos. Los acuerdos, al surgir de un marco de debate sobre la Reforma del Estado en donde todos se ponen de acuerdo en cuáles son las reglas democráticas, son fundacionales, sobre todo si son plasmadas en una renovada constitución política que obligue a su cumplimiento.

³⁶ Adam Przeworski, *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este*, Cambridge, Cambridge Press, 1991, pp. 96-97.

Cuadro 1.1 Diferencias entre la liberalización política y la democratización.

Variable	Liberalización política	Democratización
Grado de impredecibilidad	Reduce tales márgenes al mínimo porque la toma de decisiones sigue estando monopolizada por una elite política reconocida.	Abre mayores grados de impredecibilidad, por cuanto las decisiones políticas involucran una diversidad de actores y proyectos a veces contradictorios.
Arreglos entre actores políticos.	Los acuerdos entre oposición y gobierno se dan en forma limitada y gradual, en donde impera la parcialidad de los logros alcanzados por la oposición, y que pueden tener el alcance de cambios en la legislación.	Los acuerdos son fundacionales, pues se llega a consolidar el compromiso entre los actores políticos y sociales de que las reglas de la democracia sean las únicas permitidas de ahora en adelante. Esto da lugar a una exhaustiva Reforma del Estado.
Modificaciones institucionales	Las reformas siguen presentando ambigüedades y parcialidades para lograr una participación plenamente democrática de los actores políticos de oposición.	Da lugar a un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos entre los diversos actores sociales y políticos, identificado en otros términos como la consolidación democrática.
Nivel de pluralismo tolerado.	El pluralismo sigue siendo limitado, pues las libertades políticas y civiles a la ciudadanía, son sólo aquellas que el régimen autoritario permite auspiciar de forma controlada.	El pluralismo logrado permite una plena realización de las garantías civiles y políticas a los ciudadanos, sancionados en un marco constitucional que tiene que respetar la clase gobernante.

Fuente: Elaboración propia con base a información de Cansino, *op. cit.*, pp. 68-69.

El proceso de liberalización política implica cambios en los niveles de pluralismo político y de competencia política consentidas por el régimen autoritario en cuestión.

Esto puede llevar a una transformación de las fuerzas políticas de la oposición, modelando una confrontación interpartidista más agudizante. La liberalización contiene una fuerte oposición democrática y tendría que cumplir con cinco funciones clave frente al régimen autoritario: resistencia a formar parte de estas estructuras; preservación de su zona de autonomía; disputa de su legitimidad; elevación de los costos del gobierno autoritario y por último, que la oposición de paso a la creación de una alternativa democrática creíble.³⁷

Cuando el proceso de liberalización está en marcha, por lo general es aceptado por el régimen autoritario. Las motivaciones coyunturales pueden ser varias, pero en el fondo la argumentación es inequívoca: se busca atenuar la creciente deslegitimación

³⁷ Stepan, *op. cit.*, p. 62.

del régimen y conducir por plano institucional el conflicto iniciado por la oposición política, que puede ser liderado por un partido político o por organizaciones civiles que actúan bajo una eficacia política para conseguir sus objetivos de grupo.³⁸

De acuerdo a Cansino, la crisis del régimen autoritario puede ya presentarse de forma irreversible y esto puede ser manifiesto por varios indicadores: a) Una elite dominante internamente dividida. b) Un régimen atravesado por conflictos políticos abiertos o latentes y con niveles de eficacia decisoria y legitimidad decrecientes, que comprometen la estabilidad y por lo tanto su gobernabilidad. c) La emergencia en la arena política institucional de uno o más interlocutores del régimen. d) Aumento considerable de la movilización política conflictiva, ya sea comandada por un partido político o por organizaciones de la sociedad civil, o por las dos en su conjunto.³⁹

Tal agravamiento de la crisis autoritaria da lugar un colapso del régimen y que puede conllevar a los siguientes desenlaces como una consecuencia del proceso de liberalización política iniciada por la oposición: a) Transición continua (democratización, es decir complementar la segunda fase de la transición democrática) b) Reconsolidación del régimen autoritario o una regresión autoritaria, a pesar de haberse iniciado la liberalización política.⁴⁰

Cualquiera de estos dos posibles escenarios tiene un punto de inflexión importante en el reemplazo interpartidario o lo que tam-

³⁸ Conviene resaltar que es deseable que los intereses de los grupos sean compatibles con el compromiso democrático, es decir, que vayan acorde con el interés colectivo más que con el interés de alguna representación facciosa, y que obtenga legitimidad al ser imparcial ante los intereses presentes de la comunidad. Para una mayor ampliación de esta argumentación véase a Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1996.

³⁹ Cansino, *op. cit.*, p. 62.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 63.

bién se conoce como la alternancia política. Este es justamente un momento clave en la liberalización política porque implica que los titulares del régimen político han dispuesto, pese a sus propios intereses, ciertas condiciones para el respeto de los derechos políticos de la oposición en las urnas y garantías civiles y políticas para los ciudadanos: Esto permite que el partido que tradicionalmente ha sido gobierno, sea desplazado por otro partido que ha ganado la suficiente legitimidad democrática entre los ciudadanos obteniendo ahora la mayoría electoral. Russo es uno de los autores que ha puesto énfasis en precisar las condiciones de la alternancia en el poder. La alternancia puede ser definida en *sentido restringido* (reemplazo) o en *un sentido amplio* (alternancia potencial y efectiva).

En *sentido restringido*, la alternancia es el momento en que un partido reemplaza a otro en los términos de los cargos de representación política y atañe especialmente a los cargos del Poder Ejecutivo. Esto comprende desde el triunfo electoral de la oposición hasta la ocupación de los cargos en el gobierno. Aquí reluce, por así decirlo, la condición procedimental-electoral entendida como el conjunto de normas y reglamentos que permiten a la oposición participar y competir por el gobierno en pleno cumplimiento de sus derechos y obligaciones políticas.

Por su parte, en *sentido amplio*, la alternancia constituye un conjunto de condiciones procedimentales y sustantivas permiten la posibilidad en cada elección de la rotación en el gobierno y comprende un período más amplio que el momento mismo del reemplazo interpartidario.⁴¹ Es decir, en la alternancia en *sentido amplio* se conjunta tanto la condición procedimental como la

⁴¹ Juan Russo, *Cambio político y calidad democrática*, ponencia presentada en el XVIII Congreso Nacional de Estudios Electorales y Primer Congreso Interna-

sustantiva. La condición procedimental está garantizada en período de tiempo largo, y no sólo por las condiciones emergidas de la liberalización política, que es la fase identificada en la alternancia en *sentido restringido*, que hace posible por vez primera el reemplazo interpartidario.

Por su parte, la condición sustantiva permite acrecentar los recursos políticos de la oposición ya sea a través de un acceso a los medios de comunicación como a recursos económicos indispensables. Es decir, la oposición que ayer fue gobierno debe tener las mismas garantías o mejor aún renovadas en una consideración democrática, que el gobierno que ayer fue oposición. Cuando no se logra la condición sustantiva, puede darse el escenario de una regresión al pasado autoritario, aún y cuando se inició la liberalización política. Pero esto ocurre cuando hay un débil compromiso del nuevo gobierno con la democracia una vez que ha desplazado al régimen autoritario precedente. Esta posición ha sido advertida cuando se admite que la liberalización política no necesariamente lleva a un proceso de democratización, sino que puede conducir a restablecer la situación anterior.⁴²

Hemos señalado que el sistema político puede definirse como el entramado político-social que permite reconocer las interacciones formales e informales entre el régimen político y la sociedad. Al fin y al cabo, es en el ámbito del sistema político donde se precisan las relaciones de intermediación que se hacen entre el gobierno y la sociedad en general.

Hemos aclarado también que el concepto de transición política está acotado para el estudio de un cambio de régimen a otro, en donde normativamente estamos pensando del paso de un ré-

cional de Estudios Electorales y de Partidos Políticos, Querétaro, octubre, 2005, pp. 1-3.

⁴² O'Donnell y Schmitter, *op. cit.*, p. 9.

gimen autoritario a uno democrático. Pero si queremos proponer el estudio de gobernabilidad para un caso local, comprenderá el lector que seguir trabajando bajo el concepto de transición política es restringido para enlazarlo a una comprensión sistémica. Esto apunta a la conclusión de atraer las categorías de liberalización política y democratización, en donde el concepto de *transición política prolongada* se ordena primordialmente en la fase de liberalización política.

Primordialmente el concepto de liberalización política nos permite movernos a los ámbitos propiamente sistémicos, dando oportunidad para observar la relación Estado-sociedad. El análisis de la gobernabilidad tiene que tomar en cuenta esta consideración. A nuestro juicio, no se puede estudiar un período de gobierno sólo refiriéndose a la racionalidad del cambio de régimen, sino también a la racionalidad del grado de gobierno sobre la sociedad. En otras palabras, se propicia el análisis del paso de la gobernabilidad autoritaria a una democrática. A continuación se exponen los factores que integran a la gobernabilidad, como una categoría de análisis en el análisis de la relación Estado-sociedad tendiente hacia una democratización.

Elementos de gobernabilidad

Camou, uno de los especialistas latinoamericanos que ha discutido sobre el concepto de gobernabilidad, señala que hay tres fuentes históricas del pensamiento político que aportan los principales componentes de la gobernabilidad: a) La tradición de la Razón de Estado y su continuidad en términos del paradigma del gobierno eficaz. b) La tradición del buen gobierno que se inicia con las reflexiones de Platón y Aristóteles y hunde su discusión en la búsqueda de legitimidad. c) La tradición del problema del or-

den político y su continuidad en la discusión de la ciencia política por la estabilidad.⁴³

Cada uno de estos elementos, compone la definición estándar de la gobernabilidad. El desempeño de cualquier gobierno que supone la titularidad del poder político, tiene que ser eficaz, legítimo y estable para asegurar un orden sustentable; en otras palabras que tenga la capacidad de gobernar la arquitectura societaria dada.

Camou es quien propone la definición de gobernabilidad como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. La eficacia gubernamental y la legitimidad social se combinarían en un círculo virtuoso garantizando la estabilidad de los sistemas políticos.⁴⁴

La racionalidad del círculo virtuoso es que al obtener eficacia en las políticas gubernamentales, se obtiene la satisfacción de la ciudadanía, lo que otorga una legitimidad al régimen en turno; esto provoca un orden en las interrelaciones sociales que permiten la estabilidad política, lo que permite continuar acertadamente con la relación de gobierno.

La contraparte de esta argumentación es que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y el desgaste de la legitimidad generarían un "círculo vicioso" que puede desencadenar espacios de inestabilidad política o de franca ingobernabilidad. Pero, antes de entrar en los matices de las anteriores aseveraciones, vayamos entendiendo cada uno de estos tres componentes. Observemos las aportaciones de otros autores a estos conceptos. Comencemos por la legitimidad.

Linz señala que la legitimidad es la creencia de que, a pesar de

⁴³ Antonio Camou, *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 6, México, IFE, 1996, pp. 6-8.

⁴⁴ *Ibid.*, p.14.

las limitaciones y fallas, las instituciones políticas existentes son mejores que otras y que por tanto, la obediencia surge como algo natural al mismo proceso. La legitimidad opera como una variable constante que multiplica de forma positiva los aciertos logrados por la eficacia y efectividad del desempeño de gobierno y contribuye al objetivo final que es la persistencia y estabilidad del régimen.⁴⁵

Para Arbós y Giner la legitimidad proviene del carácter representativo de las instituciones públicas. La actuación de los gobiernos se ve determinada por las demandas de grupos sectoriales, aunque estos hayan presentado una plataforma de trabajo con miras al interés general, su legitimidad dependerá de la eficacia con que respondan a intereses parciales.⁴⁶

Ahora bien, regresando al análisis de Camou, este es más específico para hacer una valoración de la legitimidad. Distingue entre la legitimidad débil y la legitimidad fuerte. La primera es la que se refiere a la aceptación del desempeño gubernamental por parte del ciudadano. Es decir, mide la aceptación política de las medidas del gobierno en turno, por los que son *problemas coyunturales* de gobernabilidad. No se cuestiona el fundamento de la autoridad, sino determinadas políticas públicas del gobierno. En cambio, la legitimidad fuerte, refiere propiamente al funda-

⁴⁵ Linz, *op. cit.*, pp. 38-43.

⁴⁶ Xavier Arbós, y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la enervada mundial*, México, Siglo XXI de España Editores, 1992, p. 57. Sin embargo, hay que complementar que detrás del interés general que el gobierno quiera formalmente hacer cumplir, se puede advertir la presencia de fuertes intereses parciales muy poderosos que acotan la actuación política del gobernante. En el caso de Nuevo León, no se entendería la dinámica política si ignoramos el factor real de poder que significan los grupos empresariales. Más adelante se entenderá la posición de estos autores cuando se analice el enfoque estructural de la gobernabilidad de acuerdo a la teoría neomarxista de la crisis de legitimidad del Estado.

mento de autoridad del gobierno, por tanto, se cuestiona al régimen político cuando existe de por medio fraude electoral o cualquier otro mecanismo de origen que conlleve a una elección espúrea de los representantes populares y esto determina la existencia de los *problemas estructurales* de gobernabilidad.⁴⁷

Morlino tiene puntos coincidentes con lo anterior ya que para él, la legitimidad consiste en un conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo. Pero distingue entre legitimidad específica y legitimidad difusa. La primera se identifica como el conjunto de actividades de adhesión al régimen debido a la satisfacción de demandas que se han resuelto por el desempeño del gobierno. La legitimidad difusa no se refiere a los *outputs* particulares, sino al aspecto general provisto de un sentido de confianza en las autoridades, ya sea por la presencia de líderes carismáticos y por una larga tradición de apoyo a las instituciones políticas por parte de la comunidad. Los indicadores de legitimidad en un sentido negativo son básicamente tres: ausencia de orden civil y las manifestaciones de oposición al régimen de forma violenta y no violenta. Los indicadores de legitimidad en un sentido positivo son las manifestaciones de apoyo abierto durante la vida normal del régimen y por la otra, las manifestaciones de apoyo que suceden en momentos particularmente delicados que sucesos extraordinarios ponen en duda la supervivencia del régimen. Por último, están las actividades de movimientos y partidos de oposición, que aunque no manifiestan un apoyo abierto explícito al régimen, son relevantes para la legitimidad.⁴⁸

⁴⁷ Camou, 2000, *op. cit.*, p. 184.

⁴⁸ Morlino, 1985, *op. cit.*, pp. 177-209.

Es este punto, Morlino coincide con Linz cuando hace énfasis en señalar la existencia de una oposición leal al régimen democrático, respondiendo al principio de utilizar - ante las situaciones de conflicto social - los canales institucionales razonablemente justos dispuestos para acceder al poder.

Existe además una coincidencia aunque paradójica entre Morlino y Camou. La legitimidad específica de Morlino se puede identificar con la legitimidad débil de Camou al referirse ambos al desempeño del gobierno, y la legitimidad difusa de Morlino con la legitimidad fuerte de Camou, al referirse ambos a la estructura del régimen. Cabe recalcar que mientras en Morlino son los elementos de tradición y liderazgo carismático como fuente estructural de legitimidad, en Camou es el origen legal, la fuente estructural de legitimidad.

Remitamos ahora el concepto de eficacia. Este es definido en Linz como la capacidad del régimen para encontrar soluciones a problemas básicos que son percibidos más como satisfactorios que insatisfactorios por parte de los ciudadanos.⁴⁹ También es definida sencillamente como la capacidad de cualquier institución para alcanzar metas prefijadas.⁵⁰

En efecto, atendiendo a las definiciones antes expuestas, hay que señalar entonces que la eficacia es el resultado de poner en práctica las acciones que conducen a obtener las metas del gobierno y que resulten beneficiosas para el ciudadano. Pero la forma en que se obtienen los resultados no es siempre la más óptima. Se puede concretar la aprobación de la construcción de un aeropuerto en una comunidad, pero si el plan marcaba que se pudiera concretar la expropiación de tierras ejidales en seis meses, tal vez, la ineficiencia de la acción puede hacer que se tarden

⁴⁹ Linz, *op. cit.*, p. 46.

⁵⁰ Camou, 2000, *op. cit.*, p. 175.

en negociar con los campesinos más de dos años, o de plano se quede sin ejecutar la acción. Por tanto, una meta lograda con eficiencia es la capacidad para alcanzar los logros prefijados al menor costo posible, medidos con parámetros de evaluación dados. Por su parte, Linz llama efectividad (que puede equiparse con el de eficiencia) a la capacidad de poner en práctica las medidas políticas formuladas con el resultado deseado.⁵¹ Uno de los conceptos más interesantes es planteado por Morlino. El llama *eficacia decisoria* a la capacidad que tiene propiamente el régimen para ejecutar las decisiones necesarias y alcanzar los fines requeridos por los gobernantes; yaciendo el básico en lograr el mantenimiento del propio régimen.⁵²

Habría que apuntar también que para el logro de la eficacia decisoria, la política involucra una doble dimensión: ser capaz de resolver los problemas tecnoeconómicos que implica la realización de sus objetivos y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que plantea la ciudadanía. Por tanto, sigue una doble lógica: la racionalidad instrumental y la racionalidad comunicativa. La razón técnica se necesita para poder cambiar las circunstancias de la realidad que los ciudadanos viven como negativa. La razón dialógica es necesaria para incidir en la percepción de los ciudadanos sobre los resultados esperados de la intervención del gobierno; hay que concebirla como un estándar procesal para la resolución de controversias y argumentos. Sin embargo, el gobierno estará sujeto invariablemente a desafíos políticos. Para determinar cuándo se está en presencia de un *desafío político*, se debe por los menos tomar cuatro criterios en función del potencial de cada uno de ellos: a) número de perso-

⁵¹ Linz, *op. cit.*, p. 46.

⁵² Morlino, 1985, *op. cit.*, pp. 219, 228.

nas que plantean el desafío, b) la intensidad con que se plantea la demanda, c) la importancia que poseen los grupos sociales políticamente relevantes que son promotores del desafío, d) la sustancia de la exigencia que puede ser más o menos fácil de atender respecto a los problemas que comporta.⁵³ La legitimidad y la eficacia son los cimientos básicos que en buena medida determinan la capacidad de gobernar de una institución política. Cabe destacar que estos dos conceptos enfrentan potencialmente tres condicionantes y que pueden llegar a convertirse en desafíos políticos en un escenario de gobierno democrático: a) el interés general en cuanto supuesto ideológico de legitimidad, b) la democracia representativa en cuanto supuesto organizativo, c) la participación en cuanto supuesto funcional.⁵⁴

El último concepto es la estabilidad. Este de alguna forma es dependiente de los conceptos anteriores. De acuerdo a Camou la estabilidad puede ser mantenida con base en el desempeño eficaz/eficiente de los gobiernos para responder a las demandas básicas de una sociedad, que habitualmente se combina con una legitimidad extendida a las bases del sistema político. La existencia de una estabilidad radica en que existen los dispositivos de control político sobre los actores capaces de organizarse y alterar la relación de gobierno.⁵⁵

El control gubernamental es capaz de encauzar y en su caso, neutralizar aquellas acciones que se tipifican como desafíos políticos. Se tiene la capacidad o disposición a reaccionar institucionalmente que logra mantener su identidad. Por tanto, la estabilidad es la meta final de cualquier entidad política que pretenda ejercer con autoridad el poder que le fue conferido por los ciuda-

⁵³ *Ibid.*, p. 220.

⁵⁴ Arbós y Giner, *op. cit.*, p. 53.

⁵⁵ Camou, 2000, *op. cit.*, p. 186.

danos. La diferenciación en la estabilidad lograda en el sistema político y la que es lograda en el ámbito del régimen político corresponde finalmente a los objetivos finales de ambas áreas. La estabilidad en el sistema político es entendida como el conjunto articulado de las prácticas y las relaciones de poder político efectivamente vigentes dentro de una sociedad. Por su parte, la estabilidad en el régimen puede predicarse del conjunto de instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político.

Se entiende que un régimen tiene estabilidad cuando tiene la capacidad de durar en el tiempo y no producir cambios recurrentes e imprevisibles en su estructura, a menos que ocurran por medio de los preceptos constitucionales. Una alta inestabilidad gubernativa no necesariamente afecta a la estabilidad del régimen a no ser que comprometa su eficacia y legitimidad. Esta diferenciación es notoria, pero metodológicamente importa más considerar la estabilidad lograda en el sistema político.

En resumidas cuentas, la estabilidad política es la capacidad de tener una relación equilibrada entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental manteniendo un ensamblaje virtuoso entre la legitimidad y la eficacia. De la definición de gobernabilidad que aquí adoptaremos es la que supone al sistema político en su conjunto, pues así se abarca al régimen político y la intermediación que se establece con la sociedad, sea a través de las organizaciones civiles, sindicatos, partidos políticos, grupos empresariales y ciudadanos en general.

Pero ahora bien, tenemos que aceptar que esta es una definición bajo el supuesto de una racionalidad ideal entre los actores intervinientes. La realidad con mucho supera este aterrizaje teórico. El ejercicio de gobernar debe enfrentarse a necesidades y demandas que cambian constantemente y quizá ante la emergen-

cia de actores políticos y sociales que intentarán intermitentemente desequilibrar la relación de gobierno incluso con acciones de resistencia extremas. Sin embargo, puede existir un *paradigma de gobernabilidad*, que bajo un patrón histórico determinado se articulan tanto un conjunto de demandas usuales y esperadas como un conjunto de respuestas usuales y esperables, bajo unos principios de orientación y de mecanismos de resolución de esas demandas organizados en arenas políticas específicas.⁵⁶

Pueden existir conflictos o problemas irresolubles pero lo importante es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación Estado-sociedad. Esta categoría es usualmente esperable en la mayoría de las sociedades contemporáneas. Por ejemplo, el *déficit de gobernabilidad* designa un desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta del gobierno, que es percibido como inaceptable por los actores políticamente organizados y que hacen un uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Estos desequilibrios o anomalías, pueden presentarse en diferentes esferas de la sociedad (política, economía, seguridad pública, demandas de empleo, etc.). La siguiente categoría descendente es la *crisis de gobernabilidad*: describe la situación de proliferación de anomalías. Hay una conjunción de desequilibrios inesperados entre demandas sociales y respuesta del gobierno. La última variante es sin duda la *ingobernabilidad*, que es el concepto opuesto a la *gobernabilidad ideal*. Es un concepto límite, que designa la virtual disolución de la relación de gobierno, que une por ambos lados a los miembros de la comunidad política.⁵⁷

⁵⁶ Antonio Camou, «Gobernabilidad y democracia. Elementos para un mapa conceptual», *Revista Nôsis Democracia y gobernabilidad*, núm. 13, julio-diciembre, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1994, pp. 30-31.

⁵⁷ Camou, 2001, *op. cit.*, pp. 38-39.

Tanto la ausencia de coaliciones sólidas y duraderas así como la ineffectividad de la acción gubernamental revelan la incapacidad del sistema político para enfrentar el conflicto. Cuando esto ocurre, el paso a la violencia social es ineludible.

Pero como ha quedado claro, el paso de un estado de gobernabilidad a uno de ingobernabilidad no es automático. Se requiere un proceso que vulnere gradualmente la relación Estado-sociedad. El *quid* del asunto, es la manera en que son resueltos los desafíos políticos por parte del régimen. Las franjas del sistema político donde pueden estos surgir incluso simultáneamente son: a) el mantenimiento del orden y la ley, b) la capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía, c) el control del orden político y la estabilidad institucional, d) La capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados.⁵⁸

Las áreas destacables para el análisis investigativo son el control del orden político de la estabilidad institucional y el mantenimiento de la ley, prevaleciendo nuestro interés en la autonomía del proceso político. Lo primero tiene que ver con la capacidad del sistema político para incorporar o restringir a los individuos o grupos organizados que buscan influir en el juego político con arreglo a pautas institucionalizadas, a modo de lograr eficacia en la toma de decisiones. De ahí que resultan un cierto tipo de tensiones en el sistema político por la incapacidad o cerrazón del mismo para incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad. Lo segundo tiene que ver con el desfase entre el marco jurídico vigente y el movimiento real de la sociedad. Esto implica que haya una reconocida incapacidad del gobierno para mantener o restaurar un nivel mínimo de orden; el cumplimiento mínimo de una legislación y del orden impuesto por el ente gubernamental.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 39-40.

Si ahora introducimos una posición axiológica respecto a una racionalidad democrática, se comprende la importancia de considerar estas variables.

Esto es, argumentamos que la posición de una gobernabilidad democrática tiene sus indicadores relevantes en los canales de entrada del régimen: mientras mayor sea la apertura lograda en la toma de decisiones y el mantenimiento del orden de la ley, mayor será la legitimidad alcanzada por el régimen. Por supuesto, esto requiere apostar por una ciudadanía participativa, interesada por los asuntos públicos. Los grandes *clivajes* democráticos tienen su razón de ser en la construcción de una esfera pública en pleno respeto al marco constitucional vigente. Es decir, no sólo se considera la gobernabilidad en una posición estatocrática, sino que se alude a un acompasamiento del orden político a las fuerzas emergentes nacidas en la sociedad.

Ahora bien, hemos explicado tanto los elementos compositivos como los grados de gobernabilidad. Pero ambas explicaciones siguen siendo insuficientes para una comprensión global de la gobernabilidad. Esto implica todavía explicar ¿por qué suceden los quiebres institucionales? ¿Qué es lo que mueve a la emergencia de una sociedad civil organizada? ¿Cuáles son los fundamentos últimos de la proliferación de anomalías y la incapacidad del régimen para atenderlas? ¿Cuáles son los mecanismos institucionales que puedan hacer converger a los distintos actores políticos y sociales en un afán democratizador? Estas son algunas de las interrogantes que se hacen los especialistas para entender el engranaje mecánico que soporta a la relación Estado-sociedad. A continuación se exponen las principales corrientes teóricas que intentan dar una explicación al vínculo Estado-sociedad.

Enfoques estructurales de la gobernabilidad

Partamos primeramente de entender a la gobernabilidad a partir de tres corrientes teóricas: neoconservadurismo, neomarxismo y el neocorporativismo. El prefijo *neo* indica que tales escuelas de pensamiento han sido renovadas contemporáneamente a la luz del interés por la estabilidad política dado el resurgimiento de la democracia en el siglo XX.⁵⁹ Estas escuelas llevan la interpretación de la gobernabilidad a través de los límites estructurales que la posibilitan.

Empezamos por el primero. El enfoque neoconservador, hace hincapié en la combinación de la crisis del Estado de Bienestar, y los canales abiertos democráticos y que por ende trae a colación

⁵⁹ Sólo por mencionar algunos textos relevantes que destacan el interés por este tema, uno está en el estudio compilado por Diamond y Plattner en donde definen este *resurgimiento global de la democracia* ante el descrédito de los regímenes comunistas y dictatoriales. En su estudio destacan tanto los problemas de institucionalización democrática asociados por ejemplo a las formas de gobierno (presidencial o parlamentario preferentemente) así como las formas de representación proporcional. Véase a Larry Diamond y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996. El otro estudio es el ya clásico de Huntington. Para este autor que ha llamado a este resurgimiento como la *tercera ola democrática* a los países que presentan avances democráticos en el método procedimental-electoral, tomando como punto de arranque el caso de Portugal en 1974. Se refiere a la etapa histórica en donde los gobiernos autoritarios fueron suplantados por democráticos en aproximadamente treinta países, en Europa, Asia, Latinoamérica y en alguna medida África. El autor señala que la medición del déficit democrático sería la observación de un sistema político que niega la participación por medio del voto a una parte de la sociedad; que no permite la oposición en las elecciones o si ésta es presionada o censurada para que desista en sus pretensiones y en donde los votos son censurados o mal contados. En el pragmatismo de Huntington se disculpa a los gobiernos si son ineficientes, corruptos o incapaces de hacer efectivas las políticas públicas. Admite que se les puede calificar de indeseables pero no de gobiernos con déficit democrático. Véase a Samuel Huntington, *La tercera ola, La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1991.

la ingobernabilidad. El principal aporte a esta discusión fue dada por el Reporte de la Comisión Trilateral publicada por Crozier, Huntington y Watanuki en 1975 para tres países: Japón, Francia y Estados Unidos.⁶⁰

Su contribución radica en explicar que la expansión democrática de la participación y compromisos políticos crearon una sobrecarga en el gobierno y una expansión desordenada de las actividades de gobierno exacerbando las tendencias inflacionarias de la economía. Esta "sobrecarga" impacta en dos sentidos al sistema: por un lado afecta la capacidad eficaz de gobierno para procesar las demandas y responder a las expectativas y por el otro erosiona sus bases de legitimidad, lo cual complica aún más la tarea fundamental del gobierno de hacer cumplir las leyes.

Por lo tanto, desde esta visión se propone una superación de los problemas de gobernabilidad en términos de una reducción de las demandas.⁶¹ Algunas de sus recomendaciones más conocidas son las de reducir las expectativas de los grupos sociales y la actividad del gobierno. Los defensores de esta corriente aconsejan revigorizar las instituciones democráticas (partidos políticos,

⁶⁰ Véase una reflexión a veinte años de la publicación del Informe de la Comisión Trilateral en Adrián, Acosta Silva, «Gobernabilidad y democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral», *Revista Noésis Democracia y gobernabilidad*, núm. 13, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, julio-diciembre, 1994, pp. 41-56.

⁶¹ Dentro de la discusión sobre la ingobernabilidad de las democracias, subyace la idea de Carl Schmitt en donde advierte que si la demanda de la presencia del Estado no se acompaña de la necesaria autonomía, lo único que se provocará es que el Estado se vea obligado a intervenir en distintos ámbitos sociales, para tratar de reivindicar las demandas de los diversos grupos, pero sin ofrecer una respuesta adecuada. Este Estado «administrativo», sin espacio para su soberanía, se ve sobrecargado de demandas, pero al verse impotente ante ellas, condena a la sociedad al desorden y al conflicto. Véase a Enrique Serrano Gómez, *Consenso, conflicto. Schmitt, Arendt y la definición de lo político*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. 1998, p. 33.

poder legislativo) pero al mismo tiempo, "moderar sus alcances".

Esta moderación debería concretarse en dos aspectos: por un lado, limitando la expansión del principio democrático de toma de decisiones y no extenderlo a otras áreas del rubro social y económico; por otra parte, si en la actualidad un número creciente de individuos y grupos tiende a participar y dirigir sus demandas sobre el sistema político, entonces sería preciso moderar las mismas. Dentro de este apartado cabe el análisis que se hace sobre la ingobernabilidad debido a la sobrecarga de demandas y la crisis fiscal.

La primera la entiende como desajuste entre los insumos de demanda y los productos de decisión y acción, lo que se traduce en una falla en la implementación de las políticas públicas. La crisis fiscal se produce debido a una desproporción del gasto público y a la cuantía de entrada vía impuestos, lo que provoca un desorden hacendario. Aunque el autor no menciona que estos dos factores sean parte de los criterios que justifican los neoconservadores para la ingobernabilidad; en el fondo la problemática a la que alude es la misma.⁶² Esta corriente nos permite inferir que le otorga al pluralismo una consideración vital dado que caracteriza con frecuencia las relaciones de poder en términos de fragmentación: eso hace imposible someter la posibilidad de acuerdos entre el Estado y la sociedad.

La segunda corriente es la neomarxista. Dentro de esta postura que surge como una crítica a la escuela conservadora, se señala que más que enfrentar una crisis de la democracia a finales de los setenta, el mundo desarrollado enfrenta una crisis de capitalismo tardío, que afecta las formas de legitimación de las sociedades

⁶² Omar Guerrero Orozco, «Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural», *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm.3, enero, Caracas, 1995, pp. 1-5.

capitalistas. Los principales exponentes de esta corriente son O'Connor, Offe y Habermas.⁶³ Los teóricos de la crisis de legitimidad del Estado sostienen que hay que centrarse en la relaciones de clase y en las limitaciones que impone el capital a la política para poder establecer bases adecuadas en la comprensión de las actuales tendencias de crisis.

Por su parte, Held considera que estos teóricos de la crisis de legitimidad del Estado tienen un referente común en el marxismo: si bien todos los partidos compiten para acceder al poder, el mismo está severamente limitado por la dependencia del Estado de los recursos generados en buena medida por la acumulación privada del capital. El Estado debe adoptar decisiones que sean compatibles con los intereses empresariales a largo plazo, pero al mismo tiempo tiene que "parecer neutral" respecto a todos los intereses para que se pueda tener un apoyo electoral masivo.⁶⁴

Bajo esta corriente los factores de ingobernabilidad se encuentran en las funciones administrativas que debe cumplir el régimen al satisfacer dos funciones básicas y a la vez contrapuestas: acumulación de capital y legitimación política. Así un Estado que empleara abiertamente la fuerza para garantizar el libre juego del mercado, perdería su legitimidad y el apoyo político para su funcionamiento. Pero a la inversa, si el Estado entorpeciera el proceso de acumulación de capital se arriesga a agotar la fuente de su poder: la capacidad económica para generar los excedentes, de los cuales derivan los recursos fiscales del Estado.

⁶³ Véase a James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Península, 1981; Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1990; y Jürgen Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 2005.

⁶⁴ David Held, *Modelos de la democracia*, Madrid, Alianza, 1992, p. 277.

Después de todo, Held sostiene un punto en común entre ambas corrientes: tanto los teóricos del Estado sobrecargado como los de crisis de legitimidad afirman que el poder del Estado es erosionado por las crecientes demandas: por un lado, en un caso las demandas se consideran excesivas y en el otro se considera que el resultado es inevitable dadas las contradicciones a las que el Estado se ve compelido.⁶⁵

Por último, está la corriente neocorporativista. Schmitter, uno de los mayores expositores de esta escuela, ha señalado que la gobernabilidad debe observarse como un asunto de intermediación de intereses y de representación política a través de *corporaciones* dentro de las reglas del juego democrático que reduzcan el amplio margen de discusión y conflicto que trae aparejado los canales democráticos. La incapacidad del sistema político para procesar la democracia no deriva de las demandas, sino de la falta o insuficiencia de instituciones, reglas y acuerdos políticos que procesen los intereses de estos grupos bajo un entorno abierto al diálogo y participación de los diferentes actores sociales. Como resultado, la ingobernabilidad sistémica se produce no por virtud del exceso de demandas "medioambientales", ni por la falta de recursos que vuelven inoperante al Estado, sino por la calidad y eficiencia de un conjunto de arreglos institucionales que articulan los intereses y demandas de los grupos políticamente relevantes en las estructuras decisionales del Estado.⁶⁶ Se suman a esta corriente Arbós y Giner cuando denominan "gestión colectiva del conflicto social" a la creación acéfala y plural de la realidad política mediante un proceso continuo de acuerdo bilateral o

⁶⁵ *Ibid.*, p. 282.

⁶⁶ Philippe C. Schmitter, «¿Continúa el siglo del corporativismo?», en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbruch (coord.), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 17.

multilateral entre los diversos grupos de interés, en donde el gobierno no es más que un *primus inter pares*.⁶⁷

Ahora bien, de la construcción de estos arreglos institucionales, aunque parte de una noción pluralista, hay que deducir un diseño inteligente. Anderson señala que el pluralismo por sí mismo, no constituye una base suficiente para una política de representación de intereses; no es plausible como un modelo de diseño institucional en una sociedad democrática. En esto tiene razón porque el pluralismo no es una teoría de diseño político dado que no contiene principios para definir cuáles intereses *a priori* deben de tomarse en cuenta en el proceso de toma de decisiones.⁶⁸

El pluralismo en su sentido puro no brinda criterios para la inclusión o exclusión de ninguna asociación o para superar la influencia entre intereses. En cambio, cuando germina la representación de ciertos intereses (ciudadanos, empresariales, sindicales, religiosos, etc.) para dar efecto a algún interés público estipulado, se puede crear una regla racionalmente defendible para el reconocimiento de los participantes específicos y que sea complementaria al consenso popular en la medida en que sus propósitos públicos queden sancionados por medios parlamentarios. Por tanto, el pluralismo conformado así tiene la capacidad de navegar por el mecanismo representativo formal (poder legislativo) y la representación de intereses de los actores políticamente relevantes con el propósito de llegar a determinados arreglos institucionales. Ahora bien, esta complementariedad nace del supuesto de la capacidad dialógica-democrática entre ambas ins-

⁶⁷ Arbós y Giner, *op. cit.*, p. 19.

⁶⁸ Charles W. Anderson, «Diseño político y representación de intereses», en Philippe C. Schmitter y Gerard Lehmbrunch (coords.), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 259-261.

tancias, de otra forma, la emergencia del conflicto es evidente y se da la pauta a la crítica de la escuela neoconservadora: la democracia genera ingobernabilidad.

Ahora bien, como ha sido indicado el pluralismo es la raíz que insufla el neocorporativismo. Pero hay que tener cuidado. Dado que cualquier grupo que se forma autónomamente tiene derecho a ser representado, una política pública atribuida al pluralismo puede ser refutada señalando los intereses que no han sido tomados en cuenta en su definición.⁶⁹

El enfoque neocorporativista parte de una raíz pluralista, pero busca darle un diseño político en donde queden representados aquellos intereses cuya inclusión es esencial para un propósito público específico. Por supuesto, en esta inclusión el tipo de actores dependerá de la coyuntura y contextualización de cada sociedad. Los “arreglos institucionales” que demanda la teoría neocorporativista están empatados con el proceso democrático en la medida en que la deliberación pública sea el asidero principal de su estructuración.⁷⁰ Sólo en este tenor se puede defender la posición schmitteriana del neocorporativismo dado que partiendo de una raíz pluralista, se busca la representación de los grupos políticamente relevantes de la esfera pública.

Resulta necesario señalar que existe un trabajo de análisis que busca la adecuación de este modelo para el caso mexicano. El objetivo es generar un modelo de corporativismo social que sea compatible con la democracia y que genere las dosis necesarias de gobernabilidad. Sus condiciones son que en el ámbito económico exista una dirección capitalista de la economía; en lo político, la existencia de un sistema democrático y de estructura federalista. Además debe permitirse la diversidad ideológica en las

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 263, 268, 259.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 268.

coaliciones gubernamentales. Se necesita además la autonomía de la sociedad civil, porque fundamentalmente el proceso debe ser autónomo y producto de movimientos sociales que se desarrollen por fuera de la intervención del Estado.

El surgimiento en consecuencia es el corporativismo social definido por pactos tripartitos -gobierno, patrones y trabajadores- y en el que las negociaciones y consensos se hacen siempre dentro de la estructura democrática definida por el congreso, tal y como es definido en la tesis de Anderson. Este arreglo asistirá al sistema político a lograr las metas que la sociedad a través de esta institución democrática tradicional. Los riesgos de ingobernabilidad serán reducidos en la medida en que se ayude al sistema político para: a) limitar el número de demandas sociales organizándolas y canalizándolas b) responder a tales demandas c) reducir el número de intereses contradictorios organizándolos racionalmente d) satisfacer eficazmente los intereses a través de la negociación y el consenso.⁷¹ En términos generales, otros autores han aceptado que para la gobernabilidad democrática es necesario complementar las instituciones de los regímenes políticos con toda una red de acuerdos entre sindicatos, cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de agregar intereses, establecer mecanismos sólidos de toma de decisiones y de resolución de conflictos para aumentar la capacidad de respuesta del Estado en una sociedad compleja y plural.⁷² En este punto, se concuerda parcialmente con Camou cuando señala que la gobernabilidad depende de una serie de acuerdos básicos entre “las

⁷¹ Annel Vásquez Anderson, «Democracia en México: transición hacia un corporativismo social», *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Universidad de Guadalajara, vol. X, enero-abril, 2004, p. 31.

⁷² Norbert Lechner, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, México, Instituto Federal Electoral, serie Conferencias Magistrales 1, 1995, p.22 y Arbós y Giner, *op. cit.*, pp. 49-50.

elites dirigentes” en torno a tres ámbitos principales de la vida social: a) Nivel de cultura política; esto es, la compleja gama de ideas y valores que conforman modelos de orientación política. b) Nivel de las reglas e instituciones del juego político que conforman fórmulas institucionales, es decir, mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones que configuran el régimen político. c) Acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas orientadas a responder a los desafíos de la agenda pública.⁷³ Por supuesto, Camou alude sólo a los acuerdos entre las elites dirigentes y nosotros agregamos que no sólo entre ellos, sino también con los actores políticamente relevantes. Ahora bien resulta necesario advertir que los gobiernos que están dentro de lógica económica neoliberal, se propician la celebración de acuerdos entre trabajadores y empresarios. Estos arreglos institucionales, sin embargo, se hace con demasiada frecuencia, sin una defensa adecuada de los derechos de los trabajadores como la libertad de asociación, contratación colectiva y el derecho de huelga. La apertura comercial trae en consecuencia que la creación y mantenimiento del empleo esté supeditado a las necesidades del capital prioritariamente. Se magnifica la importancia del capital inversor sin priorizar de igual forma la mejora de los niveles de vida a la clase trabajadora, justificando que la calidad de vida mejoraría con la apertura de la economía nacional. Es por eso que autores como Anderson y Vázquez señalan la importancia de que el mecanismo representativo del Poder Legislativo intervenga en la regulación de estos acuerdos institucionales, tratando quizá de aminorar el embate de la ideología neoliberal.⁷⁴

⁷³ Camou, 1996, *op. cit.*, p. 18.

⁷⁴ Anderson, *op. cit.*, p. 263 y Vásquez, *op. cit.*, p. 31.

Como hemos señalado, las corrientes teóricas nos explican estructuralmente como se posibilita la gobernabilidad y sus límites para producirla. La corriente que más nos acerca a una gobernabilidad democrática es la última. Pero, ¿por qué elegir una racionalidad democrática? ¿Qué es lo que tiene de ventaja esta posición axiológica, por encima de otras formas de configuración del poder político? La teoría política presentada a continuación intenta responder a estos cuestionamientos.

La elección del método democrático

Comencemos por aclarar de entrada que la forma preferente en que se diseñen los patrones formales e informales de autoridad política, así como el rol de la sociedad bajo un esquema de apertura/clausura de derechos y obligaciones ciudadanas determinado por un esquema de valores, es como se establecerá un sistema político totalitario, autoritario o democrático. Tomemos estas tres posturas de enfoque estructural del poder político porque a pesar de sus derivaciones secundarias que puede albergar cada una de estas, representan sin duda, las tres temáticas debatidas por la mayoría de los especialistas contemporáneos.

Primero el concepto de totalitarismo. Desde la teoría política clásica, Tomás Hobbes es el padre de una forma de pensamiento que abraza la fuerza abarcante del Estado, El Leviatán, que controla la vida de los súbditos por medio de la fuerza legítima del poder dado el contrato social que se ha hecho para dejar atrás el estado de naturaleza en que vivían los hombres.⁷⁵ Esta idea abarcadora de las funciones del Estado, ha tenido un referente en

⁷⁵ El pensamiento político de Hobbes es uno de los más apasionantes en la historia de la filosofía política. Hobbes escribió a partir de un problema de su tiempo (1568-1679) la unidad del Estado amenazada por las discordias religiosas y el enfrentamiento entre la Corona y el Parlamento en torno a la dispu-

la etapa medieval, en donde se concentraban gran parte de las funciones de gobierno en la persona del rey. La estrategia para conformar un Estado de tipo totalitario consiste en la atomización de la sociedad; la imposición en todos los órdenes de la convivencia del poder estatal. Lo cual implica que no hay esfera pública autónoma porque se reprimen los derechos políticos, sociales, y civiles. El ejemplo del nacionalsocialismo alemán recuerda estos objetivos políticos. No obstante, la idea del Estado omnipotente nunca ha desaparecido en la estrategia de algunos gobernantes que pretenden concentrar los poderes, a pesar de las bondades de la forma republicana y el reconocimiento universal de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

Hay dos obras importantes que estudiaron el concepto del totalitarismo después de la segunda guerra mundial. Se trata del trabajo de Friederich y Brzezinski y el de Arendt.⁷⁶ Mayormente la literatura de los años cincuenta vio su principal referencia al totalitarismo en los regímenes del nazismo y estalinismo.⁷⁷

ta a la división de poderes. El ideal que defiende es la unidad sobre la anarquía pues está obsesionado en que no se disuelva el Estado por el desorden, o dicho de otra forma, evitar el regreso del hombre al estado de la naturaleza. Véase los ensayos de Renato Janine Ribeiro, «Thomas Hobbes o la paz contra el clero» en Atilio A. Borón (comp.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Buenos Aires, CLACSO, 2003, pp. 15-40 e Inés Pousadela, «El contractualismo hobbesiano», en Atilio A. Borón (comp.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Buenos Aires, CLACSO, 2003, pp. 365-380.

También es indispensable la lectura de Fernández Santillán que compara las obras de Rousseau y de Hobbes en cuanto a ser importantes precursores de las tipologías de Estado, democrático y autoritario respectivamente. Véase José F. Fernández Santillán, *Hobbes y Rousseau. Entre la autocracia y la democracia*, México, FCE, 2005.

⁷⁶ Carl J. Friedrich y Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian dictatorship and autocracy*, Cambridge, Harvard University Press, 1965; Hanna Arendt, *The origins of totalitarianism*, Nueva York, Harcourt-Brace, 1966.

⁷⁷ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 2001, p. 195

En las obras de los autores citados se describe al totalitarismo como un fenómeno exclusivo del siglo XX, que se caracteriza como una combinación del terror, coerción, propaganda y manipulación como marca distintiva del gobierno. Este tipo de regímenes se basa principalmente en el miedo que provocan sus represiones y sanciones que no pueden manejar mediante el adoctrinamiento ideológico.

Destacan en el modelo sus características fundamentales: ideología oficial y monopolista; partido de masas único; control policiaco terrorista y monopolio de la comunicación de las ideas.

El segundo en la lista es el autoritarismo. La noción de autoritarismo tuvo un importante desarrollo conceptual, a partir de la tipificación de arreglos institucionales cuya característica común es la primacía de funciones de dominación sobre las de representación y participación; donde el elemento de coerción es fundamental para el mantenimiento de la estabilidad, y puede apoyarse en justificaciones de orden ideológico, político o simbólico que sustentan la adhesión pasiva de amplios sectores de la población.

El origen de los regímenes políticos autoritarios suele ser diverso, dado que puede desarrollarse a partir de la modernización capitalista; la agudización de conflictos políticos o el deterioro económico a partir de una experiencia democrática fallida.

En resumen, hay características comunes al régimen autoritario: primacía del orden como valor político fundamental; la concentración del poder que puede beneficiar a una sola persona (emperador, presidente de la república, caudillo) o, a una organización (generalmente un partido político).

En otros términos, una referencia importante para estudiar al régimen autoritario será oportunamente reconocida en Linz. Su planteamiento es crucial porque vincula tres variables: grado de pluralismo político, grado de participación real de la población y

grado de ideologización. En el autoritarismo, según Linz, existe un pluralismo político limitado y no responsable; hay una baja movilización política en la fase intermedia de mayor estabilidad; no se cuenta con una ideología compleja y articulada, sino tan sólo algunas características mentales. En este tipo de régimen también existe un líder o grupo pequeño que detenta el poder y lo ejerce dentro de unos límites formalmente mal definido pero suficientemente claros.⁷⁸

El régimen autoritario y totalitario coinciden en dos puntos genéricos: tanto la presencia de un tipo como el otro son identificables en la medida en que ensanchan su dominio sobre la ciudadanía mediante la coerción. En ambos perdura la estabilidad en la medida en que la directriz política del Estado predomina sobre el resto de los miembros del sistema político. La diferencia radica obviamente en la rigidez del grado de gobierno, porque mientras en el totalitarismo la ejecución del terror es una posibilidad cotidiana para obtener el control ciudadano en todos sus órdenes (cultural, económico, tecnológico, etc.), en el autoritarismo existirá por lo menos la posibilidad de ejercer -aunque sea de forma excesivamente restringida- algunas garantías de libertad de reunión, asociación, información y publicación. Y estas garantías son precisamente *prima facie* de la siguiente referencia teórica que es la democracia.

Tenemos que en su larga trayectoria histórica, la teoría democrática ha conjuntado tanto motivos de método como ideales. Es decir, por un lado ha sido considerada como valor y como ideal igualitario que inspira al régimen democrático y por el otro, ha sido considerada como método, es decir como un conjunto de

⁷⁸ Juan J. Linz, «An Authoritarian regime: The case of Spain», en E. Allardt y Littuned (eds.) *Cleavages, ideologies and party systems*, Helsinki, Westermack Societ, 1964, p. 255.

principios que sólo se pueden realizar a través de la voluntad general. Se puede reconocer aquí la influencia rousseauniana en donde el *yo común* domina las relaciones colectivas. La democracia es lo opuesto a la generación del Estado hobbesiano donde se justifica el poder absoluto sobre la atomización del ciudadano; la democracia se soporta para su florecimiento en el respeto de derechos políticos y civiles de los ciudadanos.⁷⁹ De ahí su raíz liberal. Fernández Santillán compara estos aspectos en ambas corrientes filosóficas: “El contrato social de Rousseau contrasta radicalmente con el de Hobbes: para este el súbdito, una vez que entra en la sociedad civil, no debe hacer otra cosa que obedecer (ente pasivo); el ciudadano de Rousseau en cambio debe participar (ente activo)”.⁸⁰

La teoría democrática puede encontrarse en el contractualismo, doctrina según la cual el Estado se origina a partir de un pacto recíproco y libre entre todos los ciudadanos. Pero se ha concebido en distintos modelos la organización de los ciudadanos para el establecimiento de la democracia; es decir, también en esta posición normativa todo depende del cristal con que se mira.

Para facilitarnos un poco el debate, Del Águila agrupa en tres modelos el estudio de la democracia. El primero es el liberal-protector, en el cual prepondera la protección de las garantías

⁷⁹ La democracia es lo opuesto al Estado omnipresente, la participación cívica teje la red de protección: «De hecho, en las sociedades democráticas el Leviatán no está muerto sino domesticado. La fuerza de las instituciones democráticas que mantienen bajo control la voluntad de poder absoluto de ese gigante se encuentra en la participación política de los ciudadanos. Cuando ésta se debilita, cuando los individuos creen haber logrado un triunfo definitivo que les permite volver a su privatismo apolítico, en seguida ese Leviatán empieza a recuperar su potencia y a eludir las barreras del sistema institucional democrático, con el fin de recuperar su vieja condición de dueño del mundo». Véase Serrano, *op. cit.*, p. 38.

⁸⁰ Fernández Santillán, *op. cit.*, p. 88.

individuales de los ciudadanos frente a las acciones de otros particulares y frente a la acción del Estado. El segundo modelo es el democrático-participativo. En él, lo que se busca es garantizar la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos. Aquí, se tendría que formalizar el autogobierno colectivo e incentivar la formación de una ciudadanía informada y comprometida con los asuntos públicos. El tercer modelo es el pluralista-competitivo. En este modelo, Del Águila menciona que los ciudadanos son llamados a ejercer su capacidad de elección entre varias acciones de gobierno, sin que sea necesario ampliar su participación política.⁸¹ Anunciamos que nuestra apuesta para la gobernabilidad democrática tendrá que ver más con el segundo modelo, el democrático-participativo. Ya que el modelo liberal-protector y el pluralista-competitivo aseguran mínimamente los controles primarios para un régimen político democrático. Aunque esta división tripartita es nuestra brújula principal que nos orienta en el debate, hay autores como Dahl quien con la idea de aterrizar la conjunción de la necesaria elección competitiva con otras garantías de la democracia, ubica el término de poliarquía. Propone el sostenimiento de elecciones competitivas e incluyentes de los puntos 1 al 4, y los tres puntos restantes señala las libertades políticas que pueden ser ubicadas no solo durante el proceso electoral: “1) autoridades públicas electas 2) elecciones libres y competitivas 3) sufragio universal 4) derecho de competir por los cargos públicos 5) libertad de expresión 6) fuentes alternativas de información 7) libertad de asociación”.⁸² Sin embargo, Dahl no se pronuncia sobre las formas constitucionales, la división de

⁸¹ Rafael Del Águila, *Manual de ciencia política*, Madrid, Ed. Trotta, 1997, pp. 140-149.

⁸² Robert Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*, México, Alianza, 1991, p. 21.

poderes o de la responsabilidad de las autoridades electas ante sus ciudadanos. La preponderancia que se le otorga en la teoría democrática al método procedimental es criticada por otros autores que la denominan como la *falacia del electoralismo* que consiste en privilegiar la competencia electoral sobre otras dimensiones de la democracia y en ignorar hasta qué punto las elecciones multipartidarias pueden inhibir la competencia por el poder o la posibilidad de que grupos importantes de la población expongan sus intereses y los defiendan efectivamente.⁸³

No se niega la importancia de la calidad democrática en las urnas, antes bien se supone que esto es uno sólo de los requisitos de los derechos políticos que el Estado debe garantizar. Aceptar lo contrario significa, en última instancia, aceptar los discursos pretenciosos que identifican el reemplazo interpartidario en el poder (uno de los resultados esperados con el cumplimiento de elecciones libres y creíbles) con la plena democracia.⁸⁴ O'Donnell propone conceptos importantes para ampliar los requisitos de los parámetros sustantivos: la responsabilidad (accountability) vertical y horizontal. Por supuesto, el autor está pensando en la democracia lograda en la interacción entre los poderes del ámbito del régimen político. Las elecciones libres y justas proveen a

⁸³ Karl y Schmitter, *op. cit.*, pp. 37-49.

⁸⁴ Schumpeter, fue uno de los primeros autores que ofrecieron una concepción de democracia entendida como la elección de liderazgos mediante un arreglo institucional competitivo. Véase a Joseph Schumpeter, «Dos conceptos de democracia», en Anthony Quinton (comp.), *Filosofía Política*, México, Breviarios del FCE, 1974, p. 269. Los regímenes políticos que promueven la democracia electoral buscan tener órganos electorales autónomos; especificidad en los derechos y obligaciones de los partidos políticos; cumplimiento irrestricto de elecciones libres y competitivas además de cultivar bajos índices de abstencionismo. En este terreno no se explota la riqueza de la cultura cívica, sólo se limita a garantizar el cuidado del voto ciudadano y la competencia justa entre los partidos. Es la manifestación del enfoque pluralista-competitivo.

los países de la llamada responsabilidad vertical. Sin embargo, O'Donnell advierte del peligro de considerar que el acto de votar sea identificado con la democracia *per se* dado que algunos países considerados como democráticos pagan un homenaje al poder, buscando un manto de legitimidad a través de las elecciones. Por tanto, al conceder todas las bonanzas de la democracia a países que mantienen elecciones plausibles, la victoria del Ejecutivo le permite conducirse de forma arbitraria sobre los responsables del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. A la derivación anterior el autor le llama *democracia delegativa*.⁸⁵

Lograr elecciones competitivas ha sido el referente puntual de aquellos países que devienen de un régimen autoritario y en donde la oposición partidista ha logrado conquistar espacios de representación popular. Pero la sola designación de gobernantes por medio de elecciones legítimas, no garantiza automáticamente que este efecto legitimador se extienda a otras dimensiones políticas.

Bajo esta línea argumentativa, se ha señalado que los países de la tercera ola de la democratización (tan importante para autores conservadores de la corriente de Huntington) han introducido elecciones competitivas antes que el establecimiento de las instituciones básicas de un Estado moderno tales como el imperio de la ley, instituciones de la sociedad civil y la responsabilidad de los gobernantes.⁸⁶ Es por eso que la llamada normalidad democrática tiene huecos enormes en las que los discursos elitistas no han querido reparar.

⁸⁵ Guillermo O'Donnell, «Accountability horizontal», *Estudios Políticos, Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública*, FCPYS, UNAM, sep-dic, 1998, pp. 9-16.

⁸⁶ Richard Rose y S. D. Chull, «Democratization backwards: the problem of third-wave democracies», *The British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, april, 2001, pp. 331-354.

En otros términos, aducimos que el debate ya no está entre el autoritarismo (dada la experiencia de nuestro caso de estudio) y la democracia, sino de qué *tipo* de democracia estamos hablando. Ante la emergencia retórica en la mayoría de los gobiernos contemporáneos que se legitiman con la democracia electoral, hay que contraponer la necesidad de la democracia-participativa. En esta vertiente, están garantizados los mecanismos del plebiscito, iniciativa popular y referéndum, la revocación de mandato y la reglamentación de rendición de cuentas de la clase gobernante. Estas formas políticas que permiten la participación ciudadana, son necesarias para la consolidación democrática invariablemente.⁸⁷

Así las cosas, es indispensable ligar el estudio de la democracia con las virtudes republicanas. Por supuesto, esta vertiente es alimentada de nuevo por Rousseau para quien la forma de gobierno principal es la República, que corresponde directamente a la formación democrática, ya que está constituido por ciudadanos que participan directamente en el poder, así señala Fernández Santillán: "(...) en las repúblicas el poder de hacer las leyes pertenece a todos los ciudadanos reunidos en la asamblea soberana y su ejecución es confiada a un órgano específico y diferente, el ejecutivo".⁸⁸ Esto, por supuesto es contrario al contractualismo hobbesiano que hace derivar el gobierno de un pacto de sumisión.

En una referencia contemporánea, Held también argumenta que por un lado, los teóricos desarrollistas (Marsilio de Padua y Rousseau como exponentes) señalan el valor intrínseco de la participación política para el desarrollo de los ciudadanos como se-

⁸⁷ Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Cuadernos de Divulgación Democrática núm. 4, IFE, 1997, pp. 37-38, 52.

⁸⁸ Fernández Santillán, *op. cit.*, pp. 94-99.

res humanos. Se basan en elementos del legado democrático de la *polis griega*, en su valor inherente a la participación como aspecto necesario de la vida virtuosa. Por su parte, los teóricos del republicanismo protector acentúan la importancia instrumental para la protección de los objetivos de los ciudadanos. El énfasis está en la importancia de la participación en la toma de decisiones si desean salvaguardar su libertad personal. Autores como Maquiavelo, Montesquieu y Madison asumen esta corriente.⁸⁹

Por supuesto, esta división que hace Held entre los teóricos del republicanismo desarrollista y protector encuentran su paralelo en los modelos de la democracia participativa y el liberal-protector respectivamente.

La política democrática es el núcleo que permite una autenticidad de vida ética-democrática en las prácticas políticas y sociales. Esto es, apela al cumplimiento de una vida democrática en el ejercicio de la ciudadanía, pero también en el ejercicio del poder político; impera en los razonamientos liberales pero también en los comunitaristas. Los problemas vienen cuando se maximiza en el discurso político y en la praxis los principios de la democracia liberal-protectora y la democracia electoral.

Ahora bien, detengámonos un poco en el modelo liberal-protector que tiene su fuente más importante de pensamiento en Locke para quien la sociedad surge de un modelo contractualista revocable en cualquier momento por parte de los individuos con el fin de proteger la libertad, la propiedad y la vida de las personas de las intromisiones ilegales de un gobierno. De nuevo confrontar a Hobbes se antoja ineludible. Para Hobbes, tan sólo un Estado protector poderoso podría reducir adecuadamente los peligros de la ciudadanía en su libre albedrío. En contraste para

⁸⁹ Held, *op. cit.*, p. 64.

Locke, no habría suficientes razones para pensar que el poder político proporcionaría por iniciativa propia un marco adecuado para que los ciudadanos persiguieran libremente sus intereses. Esto es, la protección de la libertad requiere una forma de igualdad política entre las personas ya que se necesita la igualdad formal para proteger los intereses de la ciudadanía de los actos arbitrarios del Estado y de los demás sujetos. Aquí el péndulo de discusión es meramente contractualista: sus parámetros son el mayor o menor grado de libertad que adquieren los ciudadanos al dejar el estado de naturaleza y construir el estado político. Esto es finalmente, la construcción de la franja (amplia o reducida) de las libertades civiles frente al Estado. Esta breve alusión a los clásicos, muestra que la democracia tiene una deuda histórica con las raíces del pensamiento liberal; sin embargo, también se muestra que hay que moverse hacia otra variante explicativa surgida en el republicanismo desarrollista y en los comunitaristas para justificar el énfasis sobre la participación ciudadana en la toma de las decisiones políticas, superando la visión “procedimentalista” al sólo defender sus garantías civiles frente al Estado en donde el proceso de transición política contemporáneo maximiza en el derecho político de votar y ser votado. Esto empobrece la capacidad de institucionalidad política del ethos-democrático. Como hemos justificado, en la construcción sistémica de la democracia se requiere una autenticidad de vida ética democrática que se vuelva rutinaria en la integridad del sistema político. Es lo que otros

⁹⁰ En un estudio que compila O'Donnell se indaga cómo se construye la calidad de las democracias principalmente en América Latina. Se emplea el concepto de ciudadanía como palanca para proyectar la democracia más allá del régimen, hacia otros ámbitos del ejercicio del poder político. Se aduce que es necesario pensar acerca de los complejos espacios que exceden a la elección de los gobernantes en el marco de las libertades políticas. En ese sentido, se en-

autores han llamado la búsqueda de la “calidad de la democracia”.⁹⁰

La democracia entendida en su sentido pleno, además de reconocer los beneficios de encauzar por la vía institucional la lucha competitiva por el poder o el equilibrio de poderes republicanos que respondan a un principio constitucional, mantiene el reclamo de que se ejerza en todos sus sentidos la ciudadanía democrática para participar en las decisiones públicas del Estado y no sólo mediante el mecanismo representativo-formal.

La institucionalidad de la política democrática puede ofrecer garantías procedimentales no sólo en su parte estatocrática (relación entre los poderes de la estructura de autoridad, reglas de juego electoral, garantías constitucionales a los ciudadanos, etc.) sino también para la participación formal de la ciudadanía en las decisiones públicas (mecanismos de consulta pública, iniciativas populares, consejos consultivos ciudadanos, etc.).

En este último punto, se exige una legitimidad democrática incesantemente renovada: la decisión pública sólo puede ser justificada cuando merece la argumentación libre y racional de los ciudadanos cuando han sido atendidas sus demandas comunica-

tiende el esfuerzo del ejercicio de Auditoría Ciudadana realizada en Costa Rica, para medir la construcción institucional de la igualdad política y civil y de ciertos niveles de equidad indispensables para el ejercicio de los derechos ciudadanos. Véase a Guillermo O'Donnell, et. al. (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Santa Fe, HomoSapiens Ediciones, 2003.

⁹¹ Véase la interesante discusión que sostiene Avritzer: se concentra en el tránsito dentro de la teoría democrática de un concepto decisionista de deliberación hacia un concepto argumentativo de deliberación. Señala que la teoría democrática que se volvió hegemónica en la primera mitad del siglo XX tiene elementos decisionistas y anti-argumentativos: a) las diferencias culturales no pueden resolverse mediante la argumentación b) la defensa de una administración no participativa y preservación de la complejidad c) el proceso electo-

tivas y acceder a la información que valida la posición gubernamental tanto en términos jurídicos y técnicos.⁹¹ Este es el meollo de la democracia deliberativa. Como bien ha señalado Elster, su enunciación implica la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes. La parte deliberativa implica la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad.⁹² La deliberación es la primera de las fases de la decisión gubernamental; le siguen la fase decisoria y la ejecutoria.

En la deliberación se consideran las alternativas posibles que ofrece una determinada situación. En sociedades democráticas, en un plano abierto se realiza en espacios públicos como el parlamento, universidades; pero también implica un plano cerrado: este el análisis de las posibles alternativas por las dependencias públicas, órganos de asesores y consultores. En la decisión, se determina el compromiso hacia algunas de las alternativas posibles. En la ejecución, es la puesta en marcha de la decisión adoptada por el aparato administrativo del Estado.

Ahora bien, para ser eficaz consecuentemente la política deliberativa incluye una doble dimensión: ser capaz de resolver los problemas técnicos que plantea la realización de sus objetivos decisionales y la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que plantea el ciudadano. Abonando en esta idea, soste-

ral es el canal para la agregación de las preferencias individuales. Avritzer señala dos autores que a mitad de los años setenta se contraponen a esta hegemonía, John Rawls y Jürgen Habermas que transitan hacia un concepto argumentativo de la deliberación. Véase Leonardo Avritzer, «Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea», *Revista Metapolítica*, vol. 5, núm. 18, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. abril-junio, 2001, pp. 53-54, 58.

⁹² Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, p. 21.

⁹³ Habermas, 2005, *op. cit.*, p.372.

nemos que un aspecto clave para la comprensión intersubjetiva es el compartimiento de la información entre el mundo de la vida, (entendida como sociedad civil) y los subsistemas de la economía y del Estado (entendida como agentes empresariales y los actores del régimen político respectivamente). Así que, conviniendo con la literatura habermasiana, la práctica deliberativa fundamenta la presunción de que bajo condiciones de un suficiente suministro de información relativa a los problemas de que se trate y de su tratamiento analítico ajustado a la realidad de esos problemas, se consiguen resultados racionalmente justos.⁹³

De esta premisa se deriva que la política de la democracia deliberativa está imposibilitada bajo la hegemonía unilateral de la información.⁹⁴ Esto es, no se puede esperar una comprensión intersubjetiva entre los actores políticos y sociales si no hay canales eficaces de comunicación y compartimiento de la información, principio antecesor en la toma de decisiones colectivas.⁹⁵

Por consiguiente, basándonos en los criterios de Diamond podemos hacer una sencilla integración empírica de la democra-

⁹¹ Diego Gambetta, «¡Claro! Ensayo sobre el machismo discursivo», en Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, p.35 y James D. Fearon, «La deliberación como discusión», en Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, México, Gedisa, 2001, p.80.

⁹⁵ Hasta ahora hemos enfatizado la importancia de la información en el proceso deliberativo dado que se considera que cuando se restringe el flujo de información, se reduce la calidad de la discusión y la decisión democrática de los ciudadanos considerados libres e iguales en la toma de decisiones colectivas. Pero Feres nos recuerda además del anterior, otros indicadores del procedimiento deliberativo a saber: a) Es inclusivo y público. b) Es libre de coacción externa. Esto es, los ciudadanos son soberanos en la medida en que se encuentran vinculados a los presupuestos de comunicación y a las reglas procedimentales de la argumentación. c) Es libre de coacción interna para permitir la igualdad de los ciudadanos. Véase a Claudia Feres Faria, «El concepto de democracia deliberativa. Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman», en *Revista Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. abril-junio, 2000, p. 61.

Cuadro 1.2 Radios de institucionalidad de la política democrática en el ámbito del régimen político y del sistema político

Democratización en el Régimen Político	Democratización en el Sistema Político
Control del Estado y sus principales decisiones desde el punto de vista práctico como desde el punto de vista de la teoría constitucional.	Garantías a las libertades de creencia, opinión, discusión, expresión.
Control del Poder Ejecutivo desde el punto de vista de la práctica y la normatividad constitucional por otras instancias de gobierno como el Poder Legislativo y el Poder Judicial.	Amplio acceso a las diversas fuentes de información por parte de los ciudadanos.
Incertidumbre en cuanto a los resultados electorales a partir de una oposición partidista y posibilidad de alternancia partidista.	Igualdad política de los ciudadanos ante el derecho a pesar de la diferencia de recursos y protección efectiva de las libertades civiles y de grupos ante la discriminación.
*Mecanismos de equidad para la competencia político-electoral en términos de una transparencia en el financiamiento a los partidos políticos y una reglamentación democrática de su vida interna.	Protección a los ciudadanos en contra de detenciones arbitrarias e intromisiones por los órganos del Estado o fuerzas no estatales organizadas.
*Redimensionamiento y modernización de la administración pública basados en el servicio civil de carrera.	*Mecanismos para la deliberación pública en donde los ciudadanos tengan acceso a una comunicación efectiva con la autoridad, así como al compartimiento de la información pública para la toma de la decisión pública.
*Equilibrio constitucional entre la federación, estados y municipios.	*Mecanismos institucionales de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato para el ejercicio de la ciudadanía democrática.

Fuente: Elaboración propia con base en los criterios de Larry Diamond y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996, p. 112.

Nota: La división de los cuadros en democratización en el ámbito del régimen y del sistema es propia. Asimismo los cuadros marcados con * señalan nuestra contribución a lo señalado por los autores.

tización inferida en el ámbito del régimen y en el sistema político. El Cuadro 1.2 muestra los dos ámbitos en donde puede promoverse la institucionalidad de la política democrática. Cabe advertir que los mecanismos institucionales que se llegan a inferir en el ámbito del sistema político por supuesto tienen su original arreglo en el ámbito del régimen, pues de ahí proviene su legalidad y legitimidad. Sin embargo, también la intención de hacer el cuadro es mostrar mínimamente (ya que se puede enriquecer

con más variables) donde operaría la política democrática de la vida ciudadana, que es finalmente en la amplitud del sistema político, en donde están engarzadas las organizaciones civiles, sindicatos, cámaras empresariales etc. Por supuesto, se parte de un principio liberal para garantizar los derechos de igualdad y libertad ciudadana ante el Estado. Pero se precisa también la voluntad general, que representa a la ciudadanía mediante diversos mecanismos de intervención en la decisión pública, donde es un aspecto clave la información pública y no sólo mediante el mecanismo representativo.

Atendemos prioritariamente a la democracia en su forma de institucionalización política siguiendo la tesis de la teoría de la tercera generación que señala una autonomía para el proceso político.

La crítica a lo anterior puede provenir de los pensadores estructuralistas. Herederos de la teoría de modernización, en su postura, son las consideraciones de orden económico y bienestar social lo esencial, puesto que democracias que nacen con profundas desigualdades económicas entre los individuos, tienen pocas probabilidades de sobrevivir en el mediano y largo plazo, aduciendo su mínima sustentabilidad. En este enfoque, se argumenta que los factores estructurales del sistema representan los elementos necesarios para explicar el proceso de consolidación. Defienden la idea de que sin crecimiento económico sostenido y con una desigualdad social decreciente, una democracia tiene pocas posibilidades de consolidación.⁹⁶

No obstante, la prioridad en este debate teórico es la institucionalización de la política democrática para sustentar la gober-

⁹⁶ Véase a Seymour Martin Lipset, «Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy», *American Political Science Review*, 53, 1959, pp. 69-105.

nabilidad democrática. Pero no olvidemos que tratamos de conjuntar a dos elementos que responden a lógicas distintas: mientras que la gobernabilidad responde a la lógica del poder, la democracia representa la lógica de la libertad e igualdad política; mientras que la gobernabilidad requiere la representación efectiva de los grupos en proporción a su poder, la democracia requiere la representación de los grupos en proporción al número de adherentes que cada grupo tiene. Esto sin duda, representa una tensión constante en su edificación y por supuesto suministra a los escépticos argumentos para fustigar “el proyecto utópico de la democracia”. Contra esto, intentaremos resumir los elementos teóricos que permitan aducir la necesidad de una gobernabilidad democrática y por supuesto, un aterrizaje operativo.

La gobernabilidad democrática partiendo de una fase de liberalización política

Nos interesa que este equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la respuesta gubernamental no sólo genere estabilidad política, sino que ésta contenga referentes democráticos, más allá de la mera alternancia en el poder o el llamado reemplazo interpartidario. En Nuevo León, estamos de acuerdo en que si se activaron las condiciones de la alternancia, el régimen político tuvo que apostar, pese a sus propios intereses, al arreglo de ciertas condiciones para la equidad y la transparencia en la competencia electoral. Pero esto es sólo un procedimiento producto de la liberalización política. El giro a la alternancia, es sólo el reemplazo interpartidario en el poder, a pesar de que Russo defina las condiciones del reemplazo en sentido restringido y en sentido amplio.⁹⁷ El autor alude a un falso dilema entre lo procedimental

⁹⁷ Russo, *op. cit.*, pp.1-3.

y lo sustantivo de la alternancia. En nuestra posición, la gran batalla de la transición mexicana ha sido en la conquista de reglas electorales democráticas, pero aún faltan otras condiciones sustantivas.

El pleno uso de los derechos civiles y políticos está mermado cuando se dificulta la interacción deliberativa en el plano institucional o los actores sociales no pueden hacer uso de los derechos garantizados en la constitución. El pleno uso de los derechos procedimentales de la democracia, -no sólo en el plano electoral- lleva por supuesto a una sustantividad democrática en todos los actos rutinarios de la sociedad y el Estado. Como resultado de esto, se propone operacionalizar la democratización a través del concepto de gobernabilidad ya que este nos permite entender la relación dinámica que existe entre el régimen político y el resto de los actores civiles y sociales.

Por tanto, atraemos la definición básica de Camou sobre gobernabilidad⁹⁸ pero la adecuamos a nuestro interés de estudio: equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental en función de la institucionalidad de una política democrática que asegure la estabilidad. La calidad democrática se exige en ambos polos del sistema político: por parte de las estructuras de la autoridad y por parte de los ciudadanos. Por supuesto que el principio de incertidumbre está inmerso en las reglas de juego democrático dado que ningún interés está garantizado *a priori*. Se trata de fundamentar un *ethos democrático* a través de la multiplicación de las prácticas sociales, las instituciones y los juegos del lenguaje en una responsabilidad ético-política.

⁹⁸ Camou, 1996, *op. cit.*, p. 14.-

Como podremos justificar a lo largo del proceso de investigación, en el caso de Nuevo León no constituye un cambio sistémico de democratización según lo expuesto por los especialistas,⁹⁹ sino de un proceso de liberalización política en donde se otorgaron ciertos derechos políticos a los partidos políticos y a la ciudadanía en el ámbito electoral en un largo período de tiempo como señala la *transición de tipo prolongada*. Dado que no hubo acuerdos fundacionales para consolidar el compromiso de los actores políticos y sociales con el juego democrático, la liberalización política se da conforme se conceden los cambios en la legislación electoral (reglas de juego) y se dan cambios en la titularidad del poder político a través de un reemplazo interpartidario (estructura de autoridad). Utilizaremos el término de reemplazo interpartidario de Russo al haberse maximizado condiciones procedimentales para el acceso al poder político.¹⁰⁰

Como verá el lector, esta es “la transición política” que está referida a componentes del régimen: reglas de juego y estructura de autoridad. Sólo faltan de conocer los valores que sirven de guía para la elaboración de políticas y que por supuesto da pie para conocer el tipo de intermediación que establece con la sociedad.

La transición política en este nivel, origina un discurso legitimador en donde el máximo logro es el reemplazo interpartidario en el poder político de Nuevo León (del PRI al PAN) gracias a las reformas electorales.

Pero volviendo al debate teórico que nos interesa, señalamos que la democracia electoral encaja con el modelo pluralista-com-

⁹⁹ Adam Przeworski, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998; Rose y Chull, *Op.cit.*, y Cansino, *op.cit.*

¹⁰⁰ Russo, *op. cit.*, pp. 1-3.

petitivo¹⁰¹ o de republicanismo protector.¹⁰² Pero en nuestra posición, la democracia implica algo más que escoger a los representantes o cuidar los derechos individuales.

La plena democratización en el ámbito del régimen político como del propio sistema político como ha quedado asentado, representa en buena medida un ideal al cual deberían aspirar los titulares del reemplazo interpartidario. Aquí es cuando empieza a cuestionarse si sólo cambiaron las reglas de juego electoral y la estructura de autoridad o podemos esperar más cambios en el espacio público.

Hemos abierto esta discusión teórica con una definición de lo que se entiende por régimen y por sistema político. El lector podrá darse cuenta, que en nuestra arquitectura metodológica esta división es fundamental para entender después el problema de la gobernabilidad, ya ambos conceptos denotan diferentes grados de problematización, siendo el último el de mayor precisión integradora. Hemos señalado también que el concepto de liberalización política es más flexible que el propio concepto de transición política al otorgar un espacio de observación a los actores (partidos políticos, organismos sindicales, organismos civiles) que se mueven en el ámbito del sistema político y que de hecho influyen en el cambio de reglas que determinan el acceso a los cargos públicos de acuerdo a unos valores previamente acordados. Por supuesto quien valida finalmente desde el punto de vista jurídico formal esos cambios es la estructura de autoridad. Pero, ahora bien, ¿qué tipo de cambio político puede permitir el aseguramiento de la democracia? La democracia electoral y el respeto irrestricto a los derechos individuales del ciudadano constituyen sólo

¹⁰¹ Del Águila, *op. cit.*, pp. 140-149.

¹⁰² Held, *op. cit.*, p. 54.

unas piezas de la institucionalización de la política democrática. Lo faltante en la praxis es la institucionalización de los elementos del modelo democrático-participativo¹⁰³ o del republicanismo desarrollista¹⁰⁴ como puede identificarse también.

En esta perspectiva, se está de acuerdo con el enfoque estructural del neocorporativismo que busca la calidad y eficiencia de un conjunto de arreglos institucionales que articulan los intereses y demandas de los grupos políticamente relevantes en las estructuras decisionales del Estado.¹⁰⁵

Aquí por supuesto, está implícita la liga de intermediación entre los actores del sistema y los actores del régimen. La definición de los actores políticamente relevantes estará definida por la condición coyuntural de la gobernabilidad¹⁰⁶ (Camou, 2000:184) entendiendo que el pluralismo en su sentido puro no contiene elementos que permitan inferir *a priori* cuales intereses deban ser incluidos o excluidos (Anderson, 1992:263, 268,259). Pero aquí complementamos: tan importantes son los arreglos institucionales en los que intervengan los “grupos políticamente relevantes” como los mecanismos que se hagan para instituir la deliberación pública de la ciudadanía para la toma de decisión pública así como los instrumentos de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato. Son esos procedimientos que pueden permitir la existencia de la política democrática otorgando un criterio de institucionalización a las lógicas de la democracia y a la de gobernabilidad, que estarían permanente tensadas.

Las áreas del sistema político que destacamos en Camou y que las adecuamos para nuestro análisis investigativo son: el control

¹⁰³ Del Águila, *op. cit.*, pp. 140-149.

¹⁰⁴ Held, *op. cit.*, p. 64.

¹⁰⁵ Schmitter, *op. cit.*, p.17.

¹⁰⁶ Camou, *op. cit.*, pp. 39-40.

del orden político para la estabilidad institucional y el mantenimiento de la ley. Estas áreas nos permitirán explorar la institucionalización de una política democrática.

En consecuencia, de acuerdo a nuestro interés de estudio, definimos a la gobernabilidad democrática como el estado en donde la eficacia y legitimidad de las acciones de un gobierno están enmarcadas en el desarrollo de una institucionalidad de política democrática para el sustento de su estabilidad.

Resulta necesario señalar como premisa fundamental que este paradigma de gobernabilidad democrática puede ser condicionado. Estamos conscientes de que las conquistas alcanzadas en el período de liberalización política enfatizan en mayor grado los procedimientos formales de la competencia política, que los mecanismos de la democracia participativa y deliberativa. El discurso legitimador de la democracia electoral puede empañar las reformas pendientes que necesita la institucionalidad de la política democrática. Así, se puede limitar la emergencia a cabalidad de una gobernabilidad democrática, al promover los cambios prioritariamente en el ámbito del régimen político, sin que afecten necesariamente en el área sistémica.

Cabe aclarar que el patrón de análisis no está situado en la yuxtaposición gobernabilidad-ingobernabilidad una vez que arribó al poder el PAN, ya que la estabilidad política sólo estuvo en riesgo en el período de liberalización política, particularmente en la coyuntura del fraude electoral de 1985, cuando se creó un problema estructural de gobernabilidad. Más bien, el análisis está pensando en la búsqueda de una racionalidad democrática, que permita diferenciar a los titulares del reemplazo interpartidario en el poder político en el período 1997-2003 (PAN) del paradigma de gobernabilidad antecedente (PRI).

II

EL CASO NUEVO LEÓN

Introducción

La metodología está construida en función de estudiar la liberalización política y su interrelación con la expectativa de una gobernabilidad democrática en Nuevo León. Teóricamente hemos defendido ambos conceptos en el capítulo anterior. La liberalización política ha sido entendida como el proceso por el cual se vuelven efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios del Estado.

Hemos definido también a la gobernabilidad democrática como el estado en donde la eficacia y legitimidad de las acciones de un gobierno están enmarcadas en el desarrollo de una institucionalidad de política democrática para el sustento de la estabilidad. Este desarrollo puede darse tanto en las acciones internas del régimen, así como en la relación Estado-sociedad.

Pero en el caso particular de Nuevo León podemos advertir como premisa fundamental que el proceso de liberalización política limita la emergencia a cabalidad de una gobernabilidad democrática, al promover los cambios prioritariamente en el ámbito del régimen político específicamente en las reglas de juego institucional (reformas a la legislación electoral) y en la alternan-

cia de la estructura de autoridad (reemplazo interpartidario en el Poder Ejecutivo y en la mayoría legislativa del Poder Legislativo).

Este señalamiento es nuestro punto de partida para el análisis del caso Nuevo León en su periodo de gobierno 1997-2003. Consideramos que ante la ausencia de un acuerdo fundacional para establecer una democratización, que cambiara de forma definitiva la matriz política-cultural en el sistema político, se dio una transición de régimen, pero no sistémica. Sin embargo, posibilitamos la emergencia del análisis neoinstitucional, una vez que priorizamos que la transición trae aparejada la contingencia en la voluntad de los actores políticos: son ellos quienes pueden ampliar el proceso de democratización tanto en el ámbito del régimen como del sistema político. Esto implica pues, un principio de incertidumbre ya que no todo está predeterminado por el pasado institucional, sino también emerge la elección y la voluntad de los actores para avanzar en lo que se ha llamado transición continua y completar la segunda fase de la democratización.¹

Por tanto, el resto del trabajo de investigación intenta «explorar las posibilidades democráticas» a pesar de no haber acuerdos fundacionales para la democratización entre todos los actores políticos en la etapa de la liberalización: partidos políticos, organizaciones civiles y el mismo gobierno de la etapa autoritaria para arribar a una consolidación democrática sistémica y no sólo en el plano electoral.

¹ Véase a James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa y FCE, 1997; H.C.F. Mansilla, «Algunas insuficiencias de la democracia contemporánea. Una crítica de las teorías de la transición latinoamericana», *Revista de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid, núm.108, abril-junio, 2000, pp. 77-102.

Previamente en el estudio se necesita reconocer la identidad política de los titulares del reemplazo interpartidario, en este caso el Partido Acción Nacional (PAN), dado que son los actores centrales en este análisis. Se precisan las coordenadas doctrinarias y de la elite de gobierno, que en buena medida influyeron tanto en su momento de partido opositor como de gobierno en funciones. El PAN al ser un partido de oposición por varias décadas en la entidad, se estrena como gobierno en el ámbito municipal en los años sesenta. Pero la responsabilidad de ser la primera fuerza política en el Estado llega hasta el año de 1997.²

A continuación se aborda brevemente esta contextualización para dar paso a la definición de variables e indicadores en la medición del fenómeno de estudio.

El arribo de una nueva elite gobernante

Los panistas, una vez que arribaron al poder, llegaron con una legitimidad fuerte, ya que su fundamento de autoridad no fue cuestionado por un origen espúreo. Lograron desde inicio una gobernabilidad estructural, de acuerdo a los parámetros de Camou.³

² Tanto el municipio de San Pedro como el de San Nicolás han sido tradicionalmente panistas desde finales de los años setenta, aunque existieron otros municipios como el de Monterrey que se estrenaron como panistas a principios de la década de los noventa, pero para las elecciones de 1997, las preferencias electorales por el PAN se diversificaron. En las elecciones estatales de los 51 municipios, 34 fueron gobernadores por el PRI, 15 para el PAN, uno para el PRD y otro para el PT. No obstante, en términos poblacionales el PAN gobernaba a más nuevoleonenses, dado que con un total de 15 alcaldías el PAN gobernó al 78.8% de los electores, mientras que los de extracción priista gobernó al 20.38% y el resto de los partidos minoritarios gobernó cada uno al 0.22% de los electores. «Gobernar un estado azul», *El Diario de Monterrey*, 4 de octubre de 1997, p. 11.

³ Camou, *op. cit.*, p. 184.

No hubo impugnaciones de fraude por parte de los partidos contendientes en la elección de 1997 que hayan producido un grave daño en la legitimidad de la representación política del nuevo gobierno. Haber derrotado al PRI en la urnas, era ya en términos simbólicos, una legitimidad irrefutable. Más aún, recién ganadas las elecciones, la imagen pública de Fernando Canales Clariond no podía ser mejor. Una encuesta de agosto de 1997, a un mes de haber ganado las elecciones, reflejó esta creencia de la sociedad nuevoleonense. Un 82% de los encuestados calificaba al nuevo gobernador como inteligente. Un 71% de los encuestados señalaba que Canales Clariond tenía muy buena capacidad para gobernar, a pesar de que únicamente había sido legislador federal. Más del 70% lo consideró emprendedor, visionario y con liderazgo. Esta creencia estaba más relacionada con su pasado empresarial dado que un 43% lo consideraba más como empresario que como político. Finalmente, un 66% de los encuestados tenía la expectativa de que con la llegada del PAN cambiarían positivamente los servicios de las dependencias en el gobierno.⁴

Siguiendo la terminología gramsciana, Canales había podido franquear la *guerra de posición*, esto es, la batalla por la hegemonía política, la conservación del consentimiento, la lucha por la aceptación de los ciudadanos y no sólo su apoyo electoral. Lo que correspondía ahora era la *guerra de maniobra*, que significaba la operación del poder del Estado.

Canales Clariond era el responsable ahora de una nueva elite gobernante encargada de operar el reemplazo interpartidario. Por elite gobernante entendemos a los actores dedicados a la función pública para la toma de decisiones en el ejercicio del gobier-

⁴ «Dan voto de confianza a Gobierno de Canales», Periódico *El Norte*, 4 de octubre de 1997, p.101. La encuesta se aplicó en vivienda a personas mayores de edad, basada en un muestreo probabilístico.

no. Esta elite está dedicada a la instrumentación de la política pública y debe mediar entre los diversos intereses de los grupos sociales.⁵

En la conformación de la elite gobernante, antecede la existencia de una camarilla política que tiene su dinámica principal en la vida interna del partido. A decir de Langston, la camarilla puede entenderse como una facción liderada por un jefe y compuesta por varios miembros de diferentes niveles del partido y la jerarquía burocrática. Los miembros están ligados por lazos de lealtad y habilidad. El fundamental nexo del intercambio en la relación entre el jefe y sus miembros es la siguiente: el jefe entrega posiciones de gobierno, favores y beneficios monetarios a su gente a cambio de lealtad, disciplina e información.⁶

⁵ Utilizamos esta definición para nuestros fines, sin dejar de reconocer los aportes de los clásicos de la teoría de elites: Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Robert Michels. Ahora bien, para una diferenciación en los conceptos de elite política en Mosca y Pareto recomendamos la lectura de Alan Zuckerman, «The concept political elite. Lessons from Mosca and Pareto», *The Journal of Politics* vol. 39, number 2, May, Southern Political Science American, University of Florida, Gainesville, (1977), pp. 325-344. Hay que hacer una diferenciación entre camarilla política y elite gobernante. Es importante explorar su diferenciación entre ambos conceptos dado que genéricamente ambos se refieren a un grupo de actores políticos que tienen un tipo de control político. La definición de camarilla política atiende más a la conexión de jefe-miembros ya sea tanto en la jerarquía burocrática como el ámbito partidista. Esta puede estar más entendida en la posibilidad de ir adquiriendo y consolidando el poder dentro de la organización burocrática o partidista. En cambio, la definición de elite gobernante sólo se refiere a los actores que ya están dedicados al ejercicio del gobierno y sobre todo lo que más nos interesa en este capítulo, los que tienen la responsabilidad política y la instrumentación de la política pública. La camarilla política es la que da el sustento para la integración de la elite gobernante, pero es ésta última la que define la capacidad de gobernar y puede incluso extraerse a los intereses que privan a la camarilla, si se pone en duda su lealtad al proyecto de gobierno.

⁶ Joy Langston, *The camarillas: a theoretical and comparative examination of why they exist and why they take the specific form they do*, Cuadernos de Trabajo núm. 12,

En el PAN de Nuevo León pudieron identificarse tres camarillas políticas: «La Cúpula» (también llamada San Pedro), «San Nicolás» y los «Mauricistas».

En la camarilla «La Cúpula», se ubica a Fernando Canales Clariond de donde se extrae la mayor parte de la elite gobernante ya sea por su militancia en el partido o por pertenencia destacada al sector empresarial. Canales Clariond, como activo central de esta corriente, ya había sido dirigente del Comité Directivo Estatal y miembro del CEN del PAN. Con su presencia, se mantuvo de alguna manera, un nodo importante de la clase empresarial: además de su importante cargo en IMSA, fue presidente de la Federación de las Cámaras de Comercio de Nuevo León y de la Cámara de Comercio de Nuevo León; también había sido consejero del Centro Patronal de Nuevo León.

La camarilla de los «Mauricistas» corresponde a los adeptos en torno a la figura de Mauricio Fernández Garza, dos veces contendiente a la gubernatura de Nuevo León (1997, 2003)⁷ y perteneciente desde 1990 a uno de los grupos empresariales más consolidados de Nuevo León, el Consejo de Administración del Grupo ALFA. Sin embargo su estructura de poder interna no fue lo suficientemente fuerte (en términos organizacionales) para quitar el predominio a la llamada «Cúpula», aunque en 1994, la camarilla de los «Mauricistas» intentó aglutinar a la nueva corriente de panistas sobre todo emergentes en los municipios de San Nicolás y Guadalupe que buscaron tomar posiciones dentro del partido; en ese momento no lograron derrotar el predominio de la «Cúpula».⁸

División de Estudios Políticos, CIDE, 1993.

⁷ En el 1997, sólo figura como precandidato y en el 2003, ya como candidato oficial. Actualmente es alcalde del municipio de San Pedro y una de las figuras más polémicas dentro de las filas del PAN.

⁸ Entrevista personal con Alfonso Robledo, panista y actual diputado local del

Por su parte, la camarilla «San Nicolás», representa a los militantes del PAN que habitan en este municipio y que tienen una organización sólida territorial en las colonias para la obtención del voto organizado desde finales de los años ochenta. Aunque ha intentado generar alianzas, el predominio de la camarilla de «La Cúpula» fue evidente al quedar Fernando Canales Clariond, dos veces ganador en la elección interna del candidato del PAN (1985, 1997) y en la elección constitucional para gobernador en 1997.

Como podrá observarse en el siguiente cuadro la mayoría de la elite gobernante provenía principalmente del sector empresarial, aunque ocho de ellos tenían algún tipo de experiencia en la función pública, principalmente en la administración pública municipal, dado los triunfos electorales del PAN en este ámbito desde finales de los años setenta. A excepción de Héctor S. Maldonado, Jesús Zacarías Villarreal, Oscar Bulnes Valero y José Santos Suárez, el resto de los integrantes del gabinete tenían militancia en el partido; sólo Fernando Elizondo Barragán obtuvo su militancia a mitad de la administración.

Canales Clariond integró en su gabinete a sus compañeros militantes del PAN de la camarilla «San Nicolás», sin embargo no en áreas centrales del gabinete, sino en organismos descentralizados: Jesús Hinojosa Tijerina es nombrado director de la paraestatal Agua y Drenaje y Adalberto Núñez, director de Fomerrey.⁹

Congreso del Estado, 8 de marzo del 2005, Monterrey. Sin embargo, cabe aclarar que para el momento en que se hizo el análisis, esta era la visión sobre la correlación de fuerzas internas. Al día de hoy, hay otra interpretación que permite ver un dominio más fuerte sobre la estructura interna por parte del grupo San Nicolás, con Fernando Larrazábal a la cabeza, quien además gobierna la capital del Estado, Monterrey.

⁹ Particularmente había un compromiso con Hinojosa, pues en la elección interna por la candidatura interna para gobernador, los votos de Hinojosa que (pasa a la página 101)...

La inclusión del priista Héctor S. Maldonado, obedeció a la necesidad de integrar a un viejo operador de las relaciones laborales-sindicales de Nuevo León durante las administraciones priistas.¹⁰

Cuadro 2. 1 Principales actores de la elite gobernante

Actor político	Experiencia en el sector privado	Experiencia en el servicio público	Año de ingreso al PAN
Fernando Canales Clariond (Gobernador)	Director General Adjunto y Vicepresidente del Consejo de Administración del Grupo IMSA	Diputado Federal 1979-1982	1978
José Luis Coinderau (Secretario General de Gobierno)	Consejero de Arfinsa, Grupo Serfin	Regidor de San Pedro, 1994-1996, 1992-1994	1961
Fernando Elizondo Barragán (Secretario de Finanzas)	Presidente Ejecutivo de SYR	Presidente del Consejo Consultivo Ciudadano de San Pedro 1992-1995	2001
Carlos Domínguez Ahedo (Secretario de la Contraloría)	Director Comercial del Grupo HYL Grupo Alfa	Ninguna	1985
Fernando Margáin Berlanga (Secretario de Desarrollo Social)	Bufile Jurídico Margáin, Rojas, González, S.C.	Presidente Municipal de San Pedro 1994-1997	1978
Carlos Zambrano Plant (Secretario de Desarrollo Económico)	Consejero del Grupo Industrial Ramírez y subsidiarias	Regidor de San Pedro, 1994-1997	1992
Oscar Bulnes Valero (Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano)	Diseador de Macroplaza, Teatro de la Ciudad, Infonavit, Palacio y Torre Legislativa y Museo de Historia Mexicana	Ninguna	No activo
José Martínez González (Secretario de Educación) *	Director Laboral Corporativo, Grupo Industrial Alfa 1976-1994	Secretario del Ayuntamiento de Monterrey 1994-1997	1996
Jesús Zacarías Villarreal Pérez (Secretario de Salud)	No se conoce	Director del Hospital Universitario-UANL	No activo
Jesús Hinojosa Tijerina (Agua y Drenaje)**	Director de empresas en Monterrey y San Nicolás	Alcalde de Monterrey 1994-1997	1966
Adalberto Núñez Ramos (Fomerrey) **	Ejecutivo de Ventas de Anuncios Directorios S.A. de C.V.	Alcalde de Monterrey, 1994-1997, San Nicolás 1992-1994; 1977-1979	1991
José Santos Suárez (Procurador General del Estado)	Socio del Despacho Rojas-González - De la Garza	Ninguna	No activo

Nota: Algunos de estos integrantes tenían más de una experiencia en el ámbito privado pero sólo registramos el último señalado antes de ingresar a la administración pública centralizada y/o descentralizada del gobierno del Estado.* El nombramiento del Secretario de Educación fue uno de los más cuestionados por el sindicato de maestros del Estado, ya que Canales Clariond había prometido un Secretario de Educación que fuera maestro; sin embargo, Martínez tenía experiencia en la práctica docente privada y no pública. **Integramos sólo los organismos paraestatales Agua y Drenaje y Fomerrey, por la importancia política de sus titulares.
Fuentes: Periódicos El Norte, 4 de octubre de 1997, p. 91 y El Diario de Monterrey, 4 de octubre de 1997, p. 13. Archivo Municipal de San Pedro y Comité Ejecutivo Estatal del PAN.

Los cambios estructurales a la organización de gobierno fueron principalmente en dos áreas: salud y desarrollo social. La Subsecretaría de Salud fue elevada a rango de Secretaría de Salud, y por tanto, su titular Jesús Zacarías Villarreal Pérez, entró como funcionario de primer nivel en el gabinete.¹¹

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social, una de las secretarías que más se le podía identificar con antecedentes en el salinismo cambió de nombre a Secretaría de Desarrollo Humano. Esta Secretaría a su vez, sufrió un nuevo cambio organizacional al fusionarse con ella la Secretaría del Trabajo para dar paso a la Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo en el año del 2002.¹² Este cambio tendrá que ver con el perfil doctrinario del PAN que se describe a continuación.

se inclinaron para Canales fueron decisivos, logrando derrotar al otro contendiente y líder visible de la camarilla contraria, Mauricio Fernández. La candidatura interna para la gubernatura Canales la gana con el 54% de los votos. Sin embargo, uno de los últimos ajustes antes de la renuncia de Canales fue la salida de Hinojosa de la administración. El motivo fueron los sobrecobros ejercidos por Agua y Drenaje, a lo largo de 44 meses. El caso saltó a la opinión pública por una denuncia de la organización civil Comprometidos por México en diciembre del 2002 que detectó los sobrecobros en la facturación del servicio a 200 mil usuarios por 40 millones de pesos. Esto fue derivado de una omisión: la paraestatal debió haber ordenado la publicación del ajuste de cuotas en el Periódico Oficial del Estado para que estos fueron legales y pudiesen cobrarse al usuario. Hinojosa, recibió una amonestación por parte del Consejo de Administración de AyD y fue obligado a devolver al usuario el sobrecobro. Su renuncia se presentó una vez que tomó posesión Fernando Elizondo Barragán como gobernador sustituto. El compromiso personal de Canales Clariond con el Grupo San Nicolás había llegado a su término.

¹⁰ Sin embargo, su inclusión generó polémica entre algunos panistas, aún y cuando una vez que se produjo la renuncia de Maldonado a la Secretaría del Trabajo, Canales lo nombra como su asesor. Entrevista con Mónica Agredano, ex Directora de Comunicación Social del Gobierno del Estado, 16 de febrero del 2005, Monterrey.

¹¹ «El congreso aprueba cambios a la estructura de gobierno», *El Diario de Monterrey*, 17 de diciembre de 1998, p.13.

¹² Para una revisión general de las renunciaciones en el gabinete consultar la compi-

La plataforma de gobierno del PAN

El Partido Acción Nacional ha manifestado ideológicamente una preferencia por el método democrático para el acceso al poder. Tiene en este sentido las características de un partido de centro derecha, además de que mantiene un principio de igualdad ante la ley, contrariamente a los partidos de extrema derecha que desembocan en doctrinas anti-liberales y anti-igualitarias. Como ha señalado acertadamente Bobbio, los extremos políticos tanto de izquierda como derecha mantienen un lenguaje de intolerancia a las formas democráticas.¹³ En el caso del origen doctrinario del PAN, no ocurre este desprecio ideológico-doctrinario a la democracia, más bien, se acerca a los principios de la democracia liberal. En su fundamento, la democracia liberal es entendida como un modelo en el cual se privilegia la protección de las garantías individuales de los ciudadanos frente a acciones de otros particulares y frente a la acción del Estado. De ahí deviene la idea de que la protección de la libertad requiere una forma de igualdad política entre las personas: la igualdad formal para proteger sus intereses de los actos arbitrarios del Estado y de los demás sujetos. El PAN tiene una convergencia doctrinaria con lo anterior. Desde su mismo origen partidario, nace incluso cómo una contrapropuesta de ciertos grupos económicos y de la intelectua-

ción periodística, «Las renunciadas, la constante en el gabinete de Fernando Canales», Periódico *Milenio*, 1 de enero del 2003, p.7.

¹³ Norberto Bobbio, *Derecha e izquierda*, Madrid, Punto de Lectura, 1995, pp.77, 81,85. Sin embargo, aunque en el mismo origen doctrinario del PAN haya una postura de centro democrático, esto no desmerece que en el transcurso de su historia quede expuesta su coalición dominante a camarillas políticas de extrema derecha. Un ejemplo de lo anterior puede ser la incorporación del grupo conocido como El Yunque, que se ha infiltrado tanto en la estructura del gobierno federal de Vicente Fox, así como en la conformación del CEN del PAN en la dirigencia de Manuel Espino.

lidad mexicana frente a la política de masas cardenista, que consideraron como una injerencia inaceptable en la vida política y social de la nación. En el PAN, bajo el principio de subsidiariedad, hay un compromiso con que la vida política, al igual que económica es una cuestión de libertad individual, y para esto se necesita un libre mercado y un Estado Mínimo, porque de acuerdo a su programa doctrinal-liberal:

El Estado debe propiciar todo aquello que los particulares puedan realizar convenientemente en beneficio de ellos mismos y de la sociedad, sin la intervención de la autoridad. En esta forma, la actividad de la sociedad se realiza con mayor libertad y tranquilidad, la burocracia disminuye y se perfecciona la función del gobierno para beneficio de todos.¹⁴

Su programa incluye la extensión del mercado, la creación de un Estado despojado del compromiso excesivo de la regulación económica y se manifiesta en la formación de un gobierno fuerte que aplique la ley y el orden.¹⁵

En su plataforma de gobierno el PAN establece un compromiso por la erradicación del pasado priista identificado en el plano autoritario y en contraste, generar nuevos espacios de construcción democrática; aunque no hay una conceptualización precisa de una gobernabilidad de tipo democrática.¹⁶

¹⁴ *¿Qué es el PAN?*, Partido Acción Nacional, México, Ed. EPESSA, p. 4.

¹⁵ Véase Plataforma de Gobierno del Partido Acción Nacional, 1997-2003, pp. 10, 35, 42, 43, 58.

¹⁶ *¿Qué es el PAN?*, *op. cit.*, p. 5. En una entrevista Loaeza señala que en México, la corriente política Unión Nacional Sinarquista manifestó una intolerancia a las formas democráticas por asociarlas con el liberalismo. El sinarquismo y el PAN, empero, no tuvieron una relación fructífera. Véase a Conrado Hernández López, «Vieja y nueva derecha en México, entrevista a Soledad Loaeza»,

El PAN identifica como prioritario establecer un cambio de las estructuras administrativas viciadas; la eliminación de los cotos de poder creados en función del clientelismo político; la independencia del Poder Judicial y la separación del gobierno-partido en el poder. Para ello, colocan en el centro de la plataforma al modelo de la sociedad civil para que sea el eje rector del principio de «mandar obedeciendo» en el logro del bien común. Pero reconocían, asimismo, que la democratización no resultaría una tarea sencilla, ni en donde se tendrían cambios rápidos en las estructuras que construyeron intereses a lo largo del tiempo. Esperaban por supuesto, resistencias de los actores del pasado a las necesidades de transformación:

No se debe pretender parar a una locomotora que viene a 200 Km. por hora en 20 metros; sin embargo, lo importante es estar decididos a accionar el freno y detener un convoy que va al abismo. Debemos esperar que la resistencia máxima al cambio la ejerzan los intereses creados de todos aquellos que han estado usufructuando la situación injusta que hemos vivido en todos estos años. Ellos no dudarán en utilizar todos los instrumentos a su alcance y el mismo «canto de las sirenas» para disuadirnos de nuestra empresa.¹⁷

Sin embargo, no deja de reconocerse la prioridad a la sociedad civil para la «orientación» del gobierno panista: «Se establecerán desde el inicio los cauces adecuados que propicien la participación seria, organizada y democrática de la sociedad civil, para

Revista Metapolítica, vol. 6; núm. 22, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., marzo-abril, 2002, p. 58.

¹⁷ Plataforma de Gobierno 1997-2003, Partido Acción Nacional, 1997, p. 61.

¹⁸ Plan Mínimo de Gobierno, 1997-2003, Nuevo León, Siglo XXI. Fernando Canales Clariond, Partido Acción Nacional, 1997. p.13.

orientar las acciones de gobierno que nos lleven al verdadero cambio (...)»¹⁸

Según el PAN, en el rediseño de la administración pública era necesario aplicar el sistema de calidad total, cuya parte central es la satisfacción del «cliente» vocablo que suplantó al concepto de ciudadano.¹⁹ En la Plataforma de Gobierno, señalan que el «ser humano» tiene el derecho y la obligación de participar en la sociedad; pero esta función -acota el documento- no puede cumplirse con eficacia si «los ciudadanos no tienen información veraz de lo que sucede en su entorno y les faltan elementos de juicio para participar con certeza».²⁰ En consecuencia, una de las medidas prioritarias anunciadas era la oportuna comunicación a la opinión pública de las evaluaciones sobre el desarrollo de planes, programas y proyectos, sin ocultar los errores para cumplir con el postulado *¡Vota verdad!* en la campaña panista.²¹ Es decir, a pesar de su doctrina de raigambre plenamente liberal, no renuncia, por lo menos en el discurso de la plataforma de gobierno, al fortalecimiento de la sociedad civil desde la postura republicana: «(...) es fundamental para obtener un gobierno elegido y vigilado por el pueblo, reestructurado y organizado a través de un nuevo modelo, para que en realidad esté al servicio de todos. (...)Una sociedad civil en donde la democracia entendida como el gobierno por el pueblo, y para el pueblo.»²²

El proyecto institucional que más se acercó a esta propuesta, considerado como un sello de las administraciones panistas fue el *Programa de Línea Directa*, en donde cada semana se daba una interlocución del ciudadano con los principales miembros del

¹⁹ *Ibid.*, p.13.

²⁰ Plataforma de Gobierno, *op. cit.*, p. 37.

²¹ Plan Mínimo de Gobierno, *op. cit.*, p.18.

²² Plataforma de Gobierno, *op. cit.*, p.3.

gabinete incluido el gobernador, para tratar de resolver las problemáticas tanto urbanas como rurales. La recepción individual de la queja era un objetivo explícito en esta forma directa de relacionarse con la ciudadanía; el objetivo implícito, era lograr la desarticulación de las manifestaciones masivas o de protestas que pudiesen desacreditar el trabajo de la administración panista.²³

Como lo muestra el Cuadro 2.2 el «éxito» de este programa no podía más que acreditarse a través de las cifras que presentaba el mismo gobierno estatal, sin poder corroborarse empíricamente la resolución de las demandas.

Cuadro 2.2 Resultados oficiales del Programa Línea Directa (1997-2003).

Total de eventos	48
Asistentes	123,613
Asuntos presentados	47,914
Porcentaje de Asuntos Resueltos	94.90%

Fuente: Resumen 1997-2003, Sexto Informe de Gobierno, Fernando Elizondo Barragán, Gobierno del Estado de Nuevo León, CD-ROM.

Como apunta Hernández Vicencio, la lógica del gobierno del PAN es favorecer la comunicación individual, soslayando el trato directo con la sociedad organizada. Pero al mismo tiempo, existe una incapacidad de establecer mecanismos alternos de vinculación con la sociedad y de promover sus logros como gobierno, de forma que se amplíen sus bases de apoyo más allá de los procesos electorales.²⁴

²³ Sin embargo, la sociedad civil nuevoleonense, como veremos tendría la capacidad de organizarse por fuera de estos canales institucionales.

²⁴ Tania Hernández Vicencio, «Gobiernos de alternancia en los estados: algunas similitudes y diferencias», en Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.) *Al-*

Cabe señalar que hubo también otras formas de participación ciudadana, como los consejos consultivos en la Procuraduría General del Estado, en la Junta de Conciliación y Arbitraje del Estado, en el Consejo Estatal de Transporte o en la Secretaría General de Gobierno, pero esta no fue una política constante en todas las áreas de la administración pública, ni existieron lineamientos jurídicos para su obligatoriedad. Por ejemplo, en la Secretaría General de Gobierno, cuyo responsable fue José Luis Coindreau, se formaron consejos de participación ciudadana pero sin la intermediación de un reglamento interno sobre el cual sus integrantes podrían conducirse, ya que lo menos que se buscaba, según Coindreau, era «burocratizar» sus funciones, sino que se dejaba que ese cuerpo de ciudadanos «determinasen su forma organizacional de manera autónoma». ²⁵ El dilema para su administración pública era cómo incorporar a la voluntad ciudadana en la toma de las decisiones sin que el funcionario tenga una irresponsabilidad en la decisión pública. Esta fue la interrogante para decidirse (ya sea en términos jurídicos o programáticos) a implementar de forma institucional la participación ciudadana:

¿Cómo en un gobierno das cabida real al deseo ciudadano que te eligió para mandar? Te eligen para que tú mandes no para que te la pases consensando todo el día, ¿cómo hago para incorporar una sociedad inquieta, madura que desea que se le escuche y participar, cómo hago para incorporarla a decisiones de gobierno, sin que mi funcionario pierda la responsabilidad que él tiene?²⁶

ternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?, México, COLEF- Plaza y Valdés, 2000, p. 211.

²⁵ Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

²⁶ Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de

Esta dificultad, en el gobierno del PAN, expresada por uno de los miembros de su elite gobernante, quizá radique en que doctrinariamente haya más arraigo en la noción de una democracia liberal, ya que aunque en el discurso se ofrece una necesidad de incorporar a la sociedad civil en las decisiones públicas, no hay la elaboración programática diseñada específicamente para la democracia-participativa desde una perspectiva republicana.

Sin embargo, como daremos cuenta más adelante, esta ausencia por incorporar institucionalmente a la participación ciudadana, ya sea en términos de una resolución legislativa a su favor o en la toma de la decisión pública, sería un constante déficit para garantizar una gobernabilidad democrática, por lo menos desde que ocurrió la alternancia local.

Ahora bien, en perspectiva comparada, el ejercicio de gobierno nuevoleonés puede tener algunas similitudes con otros estados gobernados por Acción Nacional. Por ejemplo, hay quien señala que para el caso de Chihuahua lo importante fue ordenar la administración para lograr más eficiencia en el gasto y en la prestación de los servicios públicos y atacar los problemas más sentidos por la población: empleo, educación y seguridad pública.²⁷ Para otro autor, los gobernadores del PAN se han concentrado en tres áreas: leyes que obligan a rendir cuentas, adelgazamiento de la administración pública y el tema de las reformas para hacer un federalismo más justo.²⁸ En la opinión de otra especialista, Mizrahi, señala que los gobiernos emanados de Acción Nacional tiende por lo general a darle prioridad a las tareas administrativas con base en criterios de calidad total, que sobre la construcción de obra pública altamente visible y políticamente reditua-

junio del 2006, San Pedro Garza García.

²⁷ Aziz, *op. cit.*, p. 50.

²⁸ Hernández Rodríguez, *op. cit.*, p. 805.

ble.²⁹ En nuestro caso de estudio podemos señalar que sí se pueden observar con claridad el trabajo de racionalidad administrativa con calidad total, la renovación por el federalismo, la comunicación individual a través del Programa de Línea Directa, sin crear otros vínculos alternos para la comunicación con la sociedad. Sin embargo, no se acredita el hecho de que el gobierno panista no priorizó la construcción de obra pública con fines políticamente redituables. Como veremos más adelante, esta fue una de las apuestas más importantes del sexenio y en donde paradójicamente se generaron algunos de los desafíos políticos más acuciantes.

Ahora bien, en Nuevo León, el tema del federalismo fue una propuesta importante. El gobierno manifestó su inconformidad con la fórmula de distribución de participaciones contenida en la Ley Federal de Coordinación Fiscal, cuya modificación a partir de 1990 había ocasionado una severa restricción de las finanzas estatales. Por ello, en noviembre de 1997 Nuevo León presentó una iniciativa de reforma a dicha ley ante el Congreso de la Unión, que sin embargo, quedó en la congeladora legislativa.³⁰ Esta fue una de las principales batallas que tomaría el gobierno del estado en la última etapa del presidente Ernesto Zedillo.³¹

²⁹ Yemile Mizrahi, «¿Administrar o gobernar? El reto del gobierno panista en Chihuahua», en *Revista de la Frontera Norte*, vol. 8, núm. 16, Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre, 1996, p. 62.

³⁰ La propuesta de reforma fiscal se elaboró con el apoyo de todos los partidos políticos en noviembre de 1997 en el Congreso del Estado. Esta contenía un aumento del Fondo General de Participaciones del 20 al 23%; inclusión del IVA dentro de los impuestos asignables; incorporación como variable de distribución de recursos federales la contribución de cada estado al PIB y el gasto en educación. «Urge Canales a formar frente de gobernadores», *Periódico El Norte*, 28 de abril de 1999, p. 1^a.

³¹ La batalla por una nueva fórmula de coordinación fiscal entre los estados y la federación no era nueva. Cuando el extinto activista político de oposición,

REVISTA DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA UANL

El antecedente inmediato a la lucha por el federalismo se ubica en octubre de 1997, la estrenada elite gobernante se encontró con un déficit creciente en las arcas del estado. El monto de la deuda pública en 1997 era de 11, 280 millones de pesos millones de pesos, siendo mayor a todo el presupuesto estatal. El servicio de la deuda se estimaba en 6.8% de los ingresos estatales, cantidad superior a lo que destinaba a desarrollo social, más del doble del presupuesto para desarrollo económico y más de tres veces el presupuesto para ecología y desarrollo urbano.³² El problema financiero del estado, era una de los primeros obstáculos que enfrentaría administrativamente la nueva administración panista.

Es por eso que en los primeros tres informes de gobierno (1998, 1999, 2000) se reconocían los principales retos en el rubro financiero: las insuficientes participaciones en el fondo regional de la recaudación federal, la elevada deuda estatal (derivada en su mayoría del financiamiento del Metro y de obras relacionadas con la presa El Cuchillo) y el otorgamiento de prestaciones pensionarias no respaldadas por reservas financieras calculadas, además de la alta proporción del gasto educativo que el Estado debía sobrellevar con motivo de la federalización acordada en 1992.³³

Pero la administración panista pudo revertir este endeudamiento con un saneamiento de sus finanzas. Como se muestra en la Gráfica 2.3, la cifra con la que habían empezado en 1997, 11,

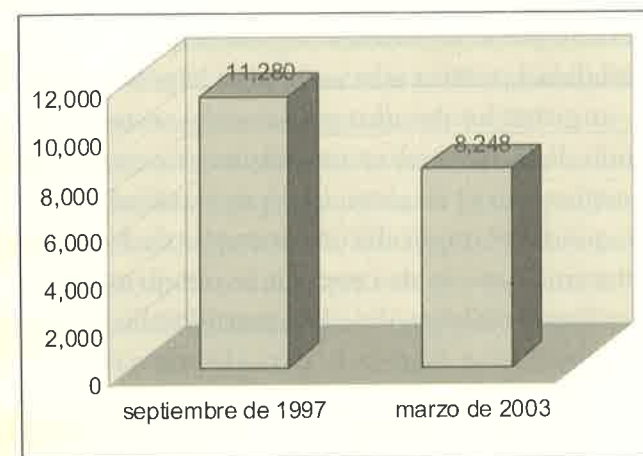
Salvador Nava Martínez, era presidente municipal de San Luis Potosí, exigió el cumplimiento de la ley al demandar el manejo de las participaciones federales que le correspondían al municipio que gobernaba. Después deviene esta lucha con los gobernadores panistas. Por ejemplo, Vicente Fox como gobernador en Guanajuato, encabezó la demanda por un nuevo federalismo fiscal (Martínez Assad, 2003:29).

³² Plan Básico de Gobierno, Partido Acción Nacional, 1997, p. 21.

³³ Informes de gobierno 1998, 1999 y 2000, Gobierno del Estado de Nuevo León, CD-ROM.

280 millones de pesos se pudo reducir para el año 2003 en 8, 248 millones de pesos, logrando con esto una reducción de 26.9% de la deuda estatal. Por lo anterior, el Estado pudo lograr la calificación en el año 2002 de las firmas calificadoras de riesgo crediticio Standard & Poor's y Moody's Investor Service que avalaron el esfuerzo del saneamiento de las finanzas públicas. El apoyo al desarrollo económico del Estado se tradujo en una inversión extranjera de más de 8 mil millones de dólares en su gestión, con un promedio de casi mil 600 millones de dólares al año.³⁴

Gráfica 2.3 Saldo de la deuda del Gobierno del Estado y sus entidades paraestatales



Fuente: Resumen 1997-2003, Sexto Informe de Gobierno, Fernando Elizondo Barragán, Gobierno del Estado de Nuevo León, CD-ROM, p. 3.

Este eficaz reordenamiento financiero logró que en el año 2002, la inversión pública se ubicara en 3 mil 958 millones 566 mil pesos, lo cual representó un crecimiento del 48.5% en términos rea-

³⁴ «Principales logros de Fernando Canales como Gobernador de Nuevo León», Secretaría de Estudios Internos del PAN, 2004, p.2.

les con respecto al 2001 y cinco veces superior al monto destinado en 1997. De estos recursos, se invirtieron en el sector educativo 12.1%; desarrollo social 22.3%; seguridad pública 4.9%, apoyos a municipios 21.5%; infraestructura administrativa de los servicios que ofrece el estado 2.8%. La cifra más alta en cuanto a cantidad de inversión fue de obras viales y mejoramiento urbano que fue de 36.4%. Por ejemplo, es notoria la construcción de 42 pasos de nivel y a desnivel en estos seis años, que sin duda era necesaria dado el crecimiento de la densidad vehicular y los problemas viales que estos ocasionaban en el área metropolitana de Monterrey, que pasaron de 72 obras de este tipo en 1997, para finales del 2003, se lograron 114.³⁵

En términos generales, el rubro de obra pública sería el de mayor inversión pública, pero también en el que ante la ausencia de una factibilidad política adecuada para la gobernabilidad democrática, surgirían los desafíos políticos del sexenio.

Por el lado de la racionalización administrativa, por ejemplo, se dieron mejoras en el Registro Civil; se certificaban actas en 5 minutos, lo que antes implicaba un promedio de 5 días. El trámite de solicitar una licencia de conducir se redujo a cinco minutos lo que antes duraba 20 días. En el Registro Público de la Propiedad y del Comercio se llegó a la cifra de realizar casi 182 mil trámites por mes, mientras que antes se llegaba a los 57 mil mensuales, además de tener completamente computarizado los archivos de esta dependencia. En ese objetivo de eficiencia, las paraestatales FIDENOR, SIMEPRODESO, Parque Fundidora lograron la certificación de calidad ISO, al igual que la Procuraduría General de Justicia del Estado.³⁶ Esta visión de racionalidad adminis-

³⁵ Sexto Informe de Gobierno, Fernando Elizondo Barragán, Documento Informe, CD ROM, Gobierno del Estado de Nuevo León, pp. 31-32.

³⁶ Sexto Informe de Gobierno, Fernando Elizondo Barragán., Resumen 1997-

trativa sería reconocida por un funcionario de alto nivel en esta gestión:

La racionalidad administrativa panista es pragmática: obtener más resultados con menos recursos, principio de la iniciativa privada aplicada al sector público. La parte social se atendió con los postulados del panismo que es el principio de subsidiariedad para formar el capital humano. Para muestra un botón: la Secretaría de Desarrollo Social se convierte en Desarrollo Humano (...) Era muy evidente el manejo bajo principios de administración clásicos (sic) y la introducción de la esencia panista bajo el principio de subsidiariedad.³⁷

Como hemos observado, la plataforma de gobierno que justamente prevé la racionalización administrativa encontró las condiciones para realizarlas ante el escenario de la enorme deuda estatal con la que se encontró el panismo en 1997.³⁸

Sin embargo, esta eficacia en la racionalidad administrativa, no tendría la misma comparación en el plano político, como lo admitiría el entonces Jefe de la Oficina del Gobernador, Carlos Domínguez Ahedo al señalar que «en la administración pública fuimos sumamente eficientes, pero en política no».³⁹

2003, Gobierno del Estado de Nuevo León, CD-ROM, p. 23; Primer Foro de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, 12 de septiembre del 2003.

³⁷ Entrevista a Luis González, ex Titular de Planeación Estratégica de la Oficina del Gobernador, 30 de noviembre del 2004, Monterrey.

³⁸ La excepción a esta racionalidad administrativa fueron los onerosos desembolsos que ocasionó el pago a los funcionarios de alto nivel y que generó costos políticos, casi al cierre de la administración del gobernador sustituto Fernando Elizondo Barragán.

³⁹ Entrevista personal con Carlos Domínguez Ahedo, ex Titular de la Oficina del Gobernador y ex dirigente del PAN en Nuevo León, 7 de mayo del 2004, Monterrey.

Ahora bien, ante la eficacia administrativa del gobierno del PAN y de sus apuestas por atender a la ciudadanía en el plano individual ¿porqué insistir en abordar el período de gobierno desde la perspectiva de la liberalización y la «necesidad» de una gobernabilidad democrática?

La ponderación lógica que puede hacerse es que esta «eficacia administrativa y financiera» tuvo un correlato legítimo ante la ciudadanía. Pero a juzgar por los resultados electorales de julio del 2003, los nuevoleonenses no refrendaron su confianza en el PAN para la gubernatura y esto permitió el retorno del PRI.

Nuestro abordaje al fenómeno de estudio, no es tanto determinar por qué el PAN perdió la gubernatura en el 2003, dado que intervienen otras variables que escapan a nuestra metodología.⁴⁰ No consideramos automáticamente que dada una cierta eficacia financiera y administrativa se generó una contraparte de legitimidad democrática.

Lo interesante es que el análisis de la gobernabilidad democrática nos permite explorar las áreas sensibles para la incorporación de una política democrática, y que no necesariamente tiene que ver con la eficiencia administrativa. Por lo menos, en este particular caso de Nuevo León la eficacia financiera y administrativa no se relaciona directamente con la legitimidad democrática.

⁴⁰ No obstante, Domínguez Ahedo señala la importancia de esta percepción de que no fueron capaces de gobernar y por eso fueron «despedidos» en las urnas por los nuevoleonenses: «Fuimos pésimos políticos y pésimos comunicadores, pero fuimos excelentes administradores, pero nadie nos contrató para administrar; nos contrataron para gobernar; no gobernamos bien, nos corrieron». Entrevista personal a Carlos Domínguez Ahedo, ex Secretario de la Contraloría, ex Titular de la Oficina del Gobernador y ex dirigente del PAN, 7 de mayo del 2004, Monterrey.

El problema de la insuficiencia de la democracia electoral

Interesa reconocer el paradigma de gobernabilidad del PAN desde el punto de vista de la racionalidad democrática, y en esto, sostenemos que en buena medida la liberalización política iniciada años antes condicionó la emergencia y consolidación de una gobernabilidad democrática, al limitarse a los «cambios» en la temática electoral y en la estructura de autoridad. Por supuesto, esto no sería una hipótesis válida, sino se confirma mediante el análisis de las acciones del gobierno, la voluntad de la nueva elite gobernante por establecer la institucionalidad de la política democrática tanto en el ámbito del régimen político como del sistema político.

Por supuesto, en la comprensión de la etapa de liberalización política, hay que referir un pasado contextual que limitó la transformación sistémica. Este pasado contextual se refiere a un patrón histórico determinado en donde se articularon tanto unas demandas usuales y esperadas como un conjunto de respuestas usuales y esperables, bajo unos principios de orientación y de mecanismos de resolución de esas demandas.⁴¹ Ya sabemos que la referencia obligada para entender este patrón histórico es la estructura autoritaria y aterrizando en el plano local, entendemos que este «paradigma de gobernabilidad» respondió en buena medida a las necesidades del sistema político mexicano en su conjunto. Los mecanismos que articularon la red de poder en el país estuvieron basados en la constitución de un partido político dominante (en su versión de PNR, PRM y PRI) con la suficiente eficacia política para cooptar a la mayoría de los sectores sociales,

⁴¹ Véase a Antonio Camou, «Gobernabilidad y democracia. Elementos para un mapa conceptual», *Revista Nóesis Democracia y gobernabilidad*, núm. 13, julio-diciembre, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1994, pp. 30-31.

fortaleciendo al Poder Ejecutivo por encima del Poder Legislativo y Judicial, además de propiciar la cerrazón de la legislación electoral para regular la pluralidad política.

Basado en una red de alianzas regionales, se encuadró el aparato partidista dominante bajo el discurso de la defensa de las conquistas revolucionarias ya sea en el campo político, social o agrario.⁴² Los gobernadores no pudieron escaparse de esta realidad.⁴³

En suma, la mayoría de los estudios que analizaron la época de estabilidad política de 1940 a 1970, describieron a los mandatarios estatales como enviados del presidente, encargados de aplicar las políticas públicas federales. La correlación de fuerzas políticas se reprodujo en la localidad: el poder de designación de candidatos a presidentes municipales, diputados locales y funcionarios públicos era una facultad del gobernador. El gobernador era el poder prominente sobre los otros dos poderes, el judicial y el legislativo. En el caso de Nuevo León además de estas características, el «paradigma de gobernabilidad» también estuvo edificado en un alto dinamismo industrial y empresarial que lo ha caracterizado desde principios de siglo.

⁴² Véase a María Dolores Paris Combo, «La agonía del nacionalismo revolucionario y el despertar del regionalismo entre las élites políticas mexicanas», en Julio Labastida et al., *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, FLACSO, Plaza y Valdés, 2000, pp. 108; Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003, p. 37 y Hernández Rodríguez, *op. cit.*, p. 796.

⁴³ Por otra parte se mantiene la hipótesis de que los estudios regionales proveen la evidencia empírica que desafía la versión del régimen corporativista fincado en el Estado. Señala que fue el poder del cacique en los diversos estados, que en forma paternalista y autoritaria lo que moldeó la experiencia cotidiana del pueblo y definió las posibilidades de acción de la elite política nacional. Véase a Jeffrey W. Rubin, «Caciquismo: el pasado en el presente», *Revista Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, núm. 96, Colegio de Michoacán, 2003, pp. 127-180.

En esta lógica, cuando el gobierno del PAN arribó al poder el objetivo era seguir orientándose «(...) hacia el desarrollo integral y armónico y que constituye, por sus ventajas competitivas, su calidad de vida y su entorno de paz social, una opción altamente atractiva para las inversiones industrial, agropecuaria, comercial, financiera y turística».⁴⁴

En este entorno, el desarrollo económico en el Estado, se ha presentado sin grandes fluctuaciones sociales que hayan puesto en riesgo la estabilidad social en comparación de otros estados que presentan *clivajes* negativos en materia de bienestar económico y social.⁴⁵ Dentro de los principales apoyos a la actividad económica, señalan que en la administración panista, con sólo el 3.9% de la población en el país, se crearon el 8.2% de los empleos generados en el ámbito nacional, logrando ser el tercer estado en generar empleos, sólo por debajo de Jalisco y el Estado de México que son dos y cuatro veces mayores en población.⁴⁶

Según una de las estadísticas del año 2000 en la estimación en la reducción de la pobreza, Nuevo León tuvo un comportamiento de -38.4%, por encima de entidades como Jalisco que presentó un -19.2% o Querétaro con el 8.9%. Nuevo León también tuvo uno los más altos índices de bienestar sólo superado por el DF.⁴⁷ En Nuevo León, durante el período de Fernando Canales, se ob-

⁴⁴ Documento Informe, capítulo Empleo y Desarrollo Económico, Sexto Informe de Gobierno, Fernando Elizondo Barragán, CD-ROM, p. 113.

⁴⁵ Pese a esta imagen de paz social, no obstante señalamos más adelante que la reducción de las garantías constitucionales de los trabajadores en términos de autonomía sindical, fueron mermadas.

⁴⁶ Documento Informe, capítulo Empleo y Desarrollo Económico, Sexto Informe de Gobierno, Fernando Elizondo Barragán, CD-ROM, p. 114.

⁴⁷ Anexo Estadístico. Series de tiempo, 1997-2003, Sexto Informe de Gobierno, Fernando Elizondo Barragán, pp. 14-142, CD-ROM. Los datos tienen su fuente en informes del INEGI y de SEDESOL.

tuvo la esperanza de vida más alta en todo el país (79.09 años en la mujer y 74.99 años en el hombre). Además se contó por primera vez con cobertura universal de los servicios de salud con acceso a servicios de especialidades para toda la población nuevoleonesa.⁴⁸

Existió en términos generales una capacidad para llevar a cabo una gestión eficaz de la economía, promoción del bienestar social y la garantía de servicios sociales mínimamente adecuados que son áreas del sistema político donde es posible que surjan las anomalías que pongan en jaque la gobernabilidad.⁴⁹ En este sentido, el gobierno panista de acuerdo a Morlino, mantuvo una *eficacia decisoria* entendida como su capacidad para ejecutar las decisiones necesarias y alcanzar los fines requeridos por los gobernantes; yaciendo el básico en lograr el mantenimiento del propio régimen.⁵⁰

De manera que en términos de bienestar económico y social, no fueron estas las áreas que hayan representado enormes desafíos políticos a la gobernabilidad en el estado. La discusión está en el lado de la democracia política, reafirmando nuestra tesis de darle una autonomía al proceso político, al considerar que el cambio político no está determinado por estructuras económicas, sociales o culturales como señalaron marcadamente las teorías de la modernización (primera generación) y de la dependencia (segunda generación).⁵¹

⁴⁸ «Principales logros de Fernando Canales como Gobernador de Nuevo León», Secretaría de Estudios Internos del PAN, 2004, p. 2.

⁴⁹ Antonio Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, IIS-UNAM, Plaza y Valdés, 2001, pp. 39-40.

⁵⁰ Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 219, 228.

⁵¹ Véase a Salvador Martí Puig, «¿Y después de las transiciones qué? Un balan-

Ahora bien, durante la administración panista no se generaron los indicadores de legitimidad en un sentido negativo como la ausencia de un orden civil y manifestaciones de oposición al régimen de forma violenta (ni siquiera en el plano laboral como revisaremos más adelante), aunque sí se presentaron manifestaciones públicas por parte de la ciudadanía pero aisladas de un contexto protagónico ante la opinión pública.⁵² Tampoco se registran los indicadores de legitimidad en un sentido positivo como son las manifestaciones de apoyo abierto durante la vida normal del régimen. Estos también pueden suceder en momentos particularmente delicados cuando sucesos extraordinarios ponen en riesgo la supervivencia del régimen.⁵³

Cabe acotar que la gobernabilidad a la que alude Morlino, no está pensada en términos de la racionalidad democrática, sino sólo en términos formales. Y esta no es nuestra discusión. Nos interesa la institucionalidad de la política democrática en la construcción de la gobernabilidad. Ahora bien, una veta investigativa que sugieren los autores es que los partidos de oposición al régimen, son clave para manifestar un apoyo explícito a un régimen democrático, utilizando los canales institucionales razonablemente dispuestos para acceder al poder ante situaciones de conflicto

ce y análisis de las teorías del cambio político», en *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid núm.113, julio-septiembre, 2001, pp. 116-119.

⁵² En algunos de los análisis internos del gobierno panista, pueden observarse los registros de las movilizaciones sociales, que fueron poco numerosas y de bajo perfil como las protestas del Fraccionamiento Las Diligencias, de vendedores ambulantes, protestas de trabajadores del IMSS o de los maestros hechos en distinta temporalidad y coyuntura, que no adquirieron la relevancia de desafíos políticos y que incrementaran el déficit de gobernabilidad democrática. «Gobierno del Estado de Nuevo León. Análisis de Índices de Gobernabilidad», Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, septiembre de 2001, p.5.

⁵³ Morlino, *op. cit.*, p. 177-209

social.⁵⁴ Sin embargo, esta sugerencia, además de que no se presentaron situaciones que pusieran en jaque a la estabilidad política, nos saca de nuestro foco de atención que es el análisis del cambio de gobierno en su período 1997-2003.

El «problema de la gobernabilidad democrática» está en otro lado. En el caso que nos ocupa, subrayamos que esta problemática se encuentra en el plano político. En esta parte, el estado de Nuevo León no se diferenció de otras entidades engarzadas en la lógica del poder autoritario en sus tres ejes: hiperpresidencialismo, mínimo pluralismo político y corporativismo de amplios sectores sociales ligados al clientelismo político del PRI. Esto permitió la funcionalidad del autoritarismo que diversos autores han tratado de explicar a partir de diferentes orientaciones.⁵⁵

El enfrentamiento a esta herencia autoritaria hizo posible la emergencia de una oposición partidista y civil que cuestionó el fundamento del poder político desde el plano de la institucionalidad. Este enfrentamiento será de forma prioritaria en el mecanismo para el acto constitutivo de la representación política: el proceso electoral. Y esta es la razón principal de la lucha que decanta el camino opositor en el Estado. Se tienen buenos resultados en la medida en que se cambia la opacidad del mecanismo electoral hacia uno más competitivo. Es la lucha por la democracia electoral.

⁵⁴ Ver *ibid.* y Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1996, p. 70.

⁵⁵ Véase el estudio que define tres vertientes principales de la interpretación: los pluralistas (que finalmente trabajan la teoría de la modernización) Patricia Richmond, Martin Needler, Howard Cline, los plenamente autoritaristas Juan Linz, Susan Kaufman, Roger Hansen y los marxistas Víctor Flores Olea, Adolfo Sánchez Vázquez, Enrique González Pedrero entre otros. Juan Molinar Horcasitas, «Escuelas de interpretación del sistema político mexicano», *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2., Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1993, pp. 3-55.

Como ya hemos mencionado anteriormente, tanto la transición de tipo prolongada (sentido temporal) como la democratización por la vía centrípeta (sentido espacial) son ambas explicaciones plausibles para el caso mexicano. Pero atendiendo a esta última premisa ¿por qué desde los estados es donde se impulsa primeramente el enfrentamiento a la herencia autoritaria por esta vía?

Loeza intenta dar razones en este sentido. Señala que hay una creciente influencia de la dimensión territorial-cultural que define el comportamiento con base en los factores de poder estrictamente locales.⁵⁶ Adecuando a la explicación de la democratización por la vía centrípeta, eso puede explicar el avance de la oposición panista en estados como Baja California, Chihuahua, Jalisco o Nuevo León a principios de los años ochenta. El PRI fue afectado por este último proceso dado que tuvo que enfrentarse a los opositores que subrayaron la movilización electoral local y que pugnaron por una política de bases territoriales. Es así que las líneas de conflicto político no transcurren a lo largo de fracturas ideológicas ni de antagonismos de clase, sino por linderos regionales.

Este es el caso específico del PAN en Nuevo León, quien después de un proceso de liberalización política lograda específicamente en el plano de los derechos políticos-electorales (modelo liberal-protector) para acceder a reglas de juego competitivas para el acceso al poder político (modelo pluralista-competitivo) logra un reemplazo interpartidario en el poder en 1997, desplazando al anterior régimen político priista. Por supuesto, este proceso ni fue automático, ni fue concesión gratuita de la elite gobernante priista.

⁵⁶ Soledad Loeza, *El PAN, la larga marcha 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 1999, pp. 94-95.

BIBLIOTECA FAC. DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES UNAM

Sin embargo, este mismo proceso de competitividad electoral alcanzado devela el problema de la insuficiencia de la democracia electoral: no sólo la democracia se debe entender a través del voto, como señala el modelo pluralista-competitivo sino como un engranaje institucional que permita recorrer el sistema político a través de la rutina democrática. En este punto, convergemos junto con Karl y Schmitter del peligro de *la falacia del electoralismo*, al privilegiar la competencia electoral sobre otras dimensiones de la democracia.⁵⁷

En Nuevo León, sólo se inició el «trabajo democrático» en el plano electoral quedando a deber las demás áreas donde se puede explotar la democracia política.

¿Cómo afrontar el proceso de liberalización política y de gobernabilidad democrática? Apuntes para una trama metodológica

Trenzando los conceptos básicos de liberalización política y gobernabilidad democrática hemos aseverado que el proceso particular de liberalización en Nuevo León limitó la emergencia a cabalidad de una gobernabilidad democrática, al promover los cambios prioritariamente en el ámbito del régimen político específicamente en las reglas de juego institucional (reformas a la legislación electoral) y en la alternancia de la estructura de autoridad (reemplazo interpartidario en el Poder Ejecutivo y en la mayoría parlamentaria del Poder Legislativo). Esto es lo que puede entenderse como una transición política de régimen. No obstante, al estar posicionado el estudio en un entorno sistémico de la

⁵⁷ Terry Lynn Karl y Philippe Schmitter, «Qué es y qué no es la democracia», en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.) *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996, pp. 37-49.

governabilidad de acuerdo a Camou, nos interesa la relación dinámica entre las demandas de la sociedad y la capacidad de respuesta gubernamental para la institucionalidad de la política democrática en dos áreas: el control del orden político para la estabilidad institucional y el mantenimiento de la ley.⁵⁸

Estas son las áreas que permiten confrontar la insuficiencia de una política de liberalización que se centró en el plano electoral. Ambas áreas, además constituyen pilares fundamentales en la gobernabilidad democrática ya que regulan el equilibrio dinámico entre las demandas ciudadanas y la capacidad de respuesta gubernamental. En ese sentido, la eficacia y legitimidad de las acciones de un gobierno están enmarcadas en el desarrollo de una institucionalidad de política democrática (orden político para la estabilidad institucional y el mantenimiento de la ley) para el sustento de su propia estabilidad. Este desarrollo puede darse tanto en las acciones internas del régimen, así como en la relación Estado-sociedad.

Siendo esta premisa, se diseña una metodología que permita abordar empíricamente estos fenómenos. Se divide el trabajo metodológico en cuatro grandes conceptos operativos: primero, la liberalización política, en donde el PAN es un actor fundamental; segundo, el régimen político en su división de poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial en donde se erigen las reglas jurídicas-formales que permiten la institucionalidad de la política democrática tanto internamente como en el ámbito de la sociedad; tercero, el Poder Ejecutivo en su relación con la sociedad, destacando las necesidades de comunicación en la responsabilidad política y de incentivar la democracia deliberativa en la toma de decisiones en conjunto con la sociedad civil y cuarto, la genera-

⁵⁸ Camou, 2001, *op. cit.*, pp. 39-40.

ción de un neocorporativismo sindical apegado a la autenticidad de vida democrática permitiendo el respeto a las garantías sociales de los trabajadores.

Particularmente en los últimos dos ámbitos: relación Poder Ejecutivo-sociedad civil y relación Poder Ejecutivo-sindical-empresarial destacamos el análisis de la eficacia y legitimidad, ya que al ser componentes sistémicos, redundan mayormente en la comprensión de la gobernabilidad democrática.

Pero en términos generales tanto en el análisis del régimen político, relación Poder Ejecutivo-sociedad civil y relación Poder Ejecutivo-sindical-empresarial se identifican los déficits para desarrollar una institucionalidad de política democrática en las acciones de gobierno ya sea en el respeto al marco constitucional (imperio de la ley) o sustentado bajo criterios de participación e inclusión de la ciudadanía en la decisión pública (orden político para la estabilidad institucional).

Sin embargo, este cúmulo de déficits no amenazaron la relación de gobierno, por lo que no representaron *problemas estructurales de gobernabilidad*, sino que se quedaron en el plano de *problemas coyunturales de la gobernabilidad*.⁵⁹ Tanto el análisis del régimen político, la relación del Poder Ejecutivo-sociedad civil y la relación Poder Ejecutivo-sindical-empresarial están encuadrados en nuestra definición central de la investigación la gobernabilidad democrática, definido como el estado en donde la eficacia y legitimidad de las acciones de un gobierno están enmarcadas en el desarrollo de una institucionalidad de política democrática para el sustento de la estabilidad. Este análisis sólo procede una vez que se sustenta el camino de liberalización política iniciado fundamentalmente por el PAN en la segunda mitad de los años ochenta en el Estado.

⁵⁹ Camou, 2000, *op. cit.*, p.184.

Inicialmente se considera la crisis del *paradigma de gobernabilidad autoritaria* antecedente y el paso a la liberalización política de acuerdo al surgimiento de una resistencia cívica iniciada en dos frentes: en la sociedad civil y en la sociedad política que conformaron una oposición democrática al preservar su zona de autonomía; disputar su legitimidad; elevar los costos del gobierno autoritario y por último, la creación de una alternativa democrática creíble.⁶⁰

Este proceso gradualista, seguido de forma intermitente por los actores de la oposición a partir de la coyuntura de 1985 logró evidenciar de acuerdo a los parámetros de Cansino: a) un régimen atravesado por conflictos políticos abiertos o latentes y con niveles de eficacia decisoria y legitimidad decrecientes, que comprometen la estabilidad y por lo tanto su gobernabilidad.⁶¹ La oposición democrática, a largo plazo, logra acuerdos con el régimen para obtener cambios legislativos en materia electoral, sin desconocer la influencia que tuvieron las reformas electorales en el ámbito federal para lograr la ciudadanía del IFE a partir de 1990. Cabe advertir, que en este proceso, algunos actores sociales que se sitúan en el proceso de liberalización política tendrían un mayor peso específico que otros, ya que algunos fueron más centrales en el avance de la liberalización. Aunque ponemos en el encuadre metodológico a todos los que de alguna u otra manera realizaron alguna acción de protesta, en el desarrollo del capítulo tenemos a tres instancias determinantes que actuaron estratégicamente entre los años de 1985 y 1987: el Partido Acción

⁶⁰ Ver a Alfred Stepan, «Sobre las tareas de una oposición democrática», en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comp.) *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1996, pp. 59-66.

⁶¹ César Cansino, *La transición mexicana, 1977-2000*, México, CEPCOM, 2000, p. 63.

Nacional (como actor clave principal), la Asamblea Democrática Electoral y el Ejército Democrático. Cabe acotar que en estas dos últimas expresiones hubo integrantes del PAN, sin que llegue a precisarse un grado de autonomía respecto al partido. Por tanto, la propuesta metodológica se sintetiza en el cuadro siguiente.

Ahora bien, hemos reconocido como premisa teórica que el desarrollo del primer proceso (liberalización política) afecta a la consolidación de la segunda etapa (governabilidad democrática), al limitar la promoción de la institucionalidad de una política democrática. Sin embargo, tal afirmación debe ser comprobada en el transcurso del análisis.

De esta manera, metodológicamente señalamos las instancias prioritarias que pueden conducir a la institucionalidad de una política democrática en el ámbito del régimen político. Las que hemos escogido para el análisis tienen que ver fundamentalmente con las relaciones entre poderes y las que permiten ahondar con las garantías democráticas para los ciudadanos y los actores partidistas. Así, hemos ponderado el análisis: a) del Poder Ejecutivo en una relación de equilibrio con el Poder Legislativo y el Poder Judicial b) de mecanismos de equidad para la competencia político-electoral c) de acceso a la información pública d) de mecanismos institucionales para la participación ciudadana.

El análisis de política democrática en el ámbito del régimen está pensado en función de los incisos anteriores. Hemos definido al régimen político por las reglas de comportamiento formal que especifican derechos y obligaciones tanto para las autoridades públicas como a los ciudadanos determinados por una estructura de autoridad que distribuye el poder para la formulación y la toma de las decisiones políticas, de acuerdo a unos valores determinados. Este consenso a nivel procedimental tiene que ver con las reglas del juego que permite la operatividad del régi-

men y que se refiere a la constelación de los actores políticos principales, funcionarios de la elite gobernante (Poder Ejecutivo), legisladores (Poder Legislativo) y jueces del aparato de justicia (Poder Judicial).

Partimos de un punto nodal para entender la estabilidad del régimen político: el triunfo electoral le permitió al PAN mantener un gobierno unificado, esto es, que la mayoría legislativa del Congreso del Estado, corresponde al partido al cual también pertenece el titular del Poder Ejecutivo. Por supuesto, esa categoría es acorde al rubro del orden político para la estabilidad institucional como hemos señalado anteriormente. En ese contexto, la institucionalidad de la política democrática, se buscaría en la toma de decisiones que en materia jurídico-formal fueran promovidas en la relación Poder Ejecutivo- Poder Legislativo- Poder Judicial, de acuerdo a una Reforma del Estado. Por tanto, bajo esta posición de gobierno unificado panista, se analizan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para la promoción de la institucionalidad de la política democrática en materia electoral; participación ciudadana democrática; de acceso a la información pública y en la designación del Procurador de Justicia. Sin embargo, estas reformas serían limitadas (electoral; acceso a la información pública), nulificadas (participación ciudadana) y violadas en la motivación original (designación del Procurador de Justicia; reforma al Poder Judicial).

Esta serie de revisiones empíricas en la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo-Poder Judicial limitaron la extensión de un arreglo institucional democrático.

En lo que corresponde a la relación Poder Ejecutivo-sociedad civil, se destacan los desafíos políticos abiertos por la ineficacia en comunicación en la responsabilidad política del gobernador; la creación de una democracia deliberativa en la toma de decisiones

BIBLIOTECA FAC. DERECHO Y COMUNICACION U.A.P.H.

públicas gubernamentales y la creciente presencia del crimen organizado como una afrenta a la seguridad pública. Estas variables están construidas en función de los desafíos políticos que dieron origen a los *problemas coyunturales de gobernabilidad*, referidas a la aceptación del desempeño gubernamental por parte del ciudadano.

En términos generales, señalamos que el Poder Ejecutivo como parte de su responsabilidad política debe fortalecer las fuentes de comunicación y de información con la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas. Pero en esta relación, se presentaron déficits en la legitimidad democrática ocasionada sobre todo en las áreas de la responsabilidad del orden político para la estabilidad institucional y en el imperio de la ley. En cada uno de los casos que se mostrarán hay deficiencias para cumplir estos rubros: la comunicación de la responsabilidad política del gobernador; segundo, la decisión pública garantizando el acceso a la información al ciudadano para el acceso a una esfera deliberativa y de resguardo de la seguridad frente al crimen organizado.

En el análisis de la comunicación de la responsabilidad política del gobernador, se asume que de acuerdo a las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo, hay una responsabilidad como jefe de la administración pública estatal centralizada y paraestatal según lo señalan los artículos 85 fracción III y 87 de la constitución política local.

Por supuesto que las atribuciones administrativas son en cumplimiento de los servidores públicos que componen la totalidad de la administración pública del Estado, incluyendo la del gobernador. Pero éste, además, tiene una responsabilidad política, al ser - valga la redundancia - el responsable del resguardo general de la administración pública y que de acuerdo a una forma de gobierno presidencialista, la evaluación del desempeño del gobernador no puede hacerse en otros términos.

Ante los desafíos derivados de incidentes naturales y técnicos del entorno social, el gobernador no refrendó un papel eficaz en la comunicación de la responsabilidad política que lo mostrara sensible ante las demandas de la opinión pública. Esto por supuesto, no refrenda (por lo menos en el discurso) un orden político para la estabilidad institucional, al no delimitarse las funciones del gobernador respecto a sus colaboradores en la administración pública.

Sin embargo, la mayor presión para este orden político, se presentó sobre todo en el rubro de la demanda de información por parte de ciudadanos que ejercieron una presión para incidir en el proceso de la decisión política; proceso dentro del cual la actuación del mismo gobierno no se hizo sosteniendo el imperio de la ley.

La necesidad de la democracia deliberativa es imprescindible si se toma en cuenta que su práctica fundamenta la presunción de que bajo condiciones de un suficiente suministro de información relativa a los problemas de que se trate y de su tratamiento analítico ajustado a la realidad de esos problemas, se consiguen resultados racionales «justos». Lo importante es arribar a una racionalidad de la acción comunicativa orientada hacia la *comprensión intersubjetiva*, entendida como aquella que orienta al entendimiento entre dos o más sujetos de la que hablaba Habermas.⁶²

En este tenor son analizados los casos de los ciudadanos organizados civilmente en la defensa del medio ambiente y de la planeación urbana.

En función de esto se eligen dos factores de los enunciados por Morlino para identificar los desafíos políticos que se contextualizan en el caso: a) la intensidad con que se plantea la

⁶² Habermas, *op. cit.*, p. 372.

demanda (cartas de petición de información, manifestaciones públicas de rechazo), b) la importancia que poseen los grupos sociales políticamente relevantes que son promotores del desafío (ciudadanos y organizaciones civiles formadas en la coyuntura que demandan información de la decisión pública) y c) la sustancia de la exigencia que puede ser más o menos fácil de atender respecto a los problemas que comporta (deliberación pública democrática en la toma de las decisiones públicas).⁶³

No se toma como un factor esencial el número de personas involucradas en el desafío, dado que para los casos mencionados no se necesitó de una intervención numerosa de ciudadanos para el planteamiento de sus demandas, sino que fueran políticamente relevantes ante la opinión pública. Sus recursos políticos estuvieron definidos por estar en los grupos de activistas (organizaciones civiles o partidos políticos) o tener la autoridad moral (iglesia), y convertirse en actores estratégicos de la coyuntura. En el área de la decisión en materia de seguridad pública para enfrentar la presencia del crimen organizado, hay evidencia de que se tiene un desfase entre el marco jurídico vigente y el movimiento real de las problemáticas sociales, dada la incapacidad del gobierno para garantizar la seguridad pública (de acuerdo a sus atribuciones legales) en el enfrentamiento con el crimen organizado.

Sin embargo, cabe aclarar que este desafío no derivó en una ola de violencia generalizada que pusiera en grave riesgo la estabilidad política del Estado; sin embargo, el sostenimiento de la ley para garantizar la seguridad pública quedó vulnerado.

El desafío político representado por el crimen organizado es planteado de acuerdo a: a) la intensidad con que se plantea la demanda (ciudadanía, organismos empresariales que demandan

⁶³ Morlino, *op. cit.*, p. 220.

seguridad al Estado), b) la importancia que poseen los grupos sociales políticamente relevantes que son promotores del desafío (bandas de narcotráfico regionales), c) la sustancia de la exigencia que puede ser más o menos fácil de atender respecto a los problemas que comporta (clima de violencia por la ola de ejecuciones relacionada con el narcotráfico).⁶⁴ La fuerza del crimen organizado permitió desafiar institucionalmente al monopolio de la fuerza legítima del Estado.

Ahora bien, como un último punto, podemos señalar que el neocorporativismo fue el que surgió particularmente entre el gobierno, patrones y trabajadores. Esto implicaría por supuesto un orden político para la estabilidad institucional en el ámbito de las relaciones laborales para el acuerdo entre los factores de la producción.

En efecto, en la administración del PAN, se estableció un tipo de neocorporativismo - específicamente en el ámbito laboral - definido por pactos tripartitos entre el gobierno, patrones y trabajadores. En ese sentido, la propuesta es relevante para la institucionalidad de la política democrática en el ámbito sistémico.

La administración panista reproduce de forma local, lo que ya era una práctica en las relaciones sindicales-empresariales en el ámbito nacional: la concertación de la paz laboral mediante el acuerdo entre los factores de la producción.

Los acuerdos de cultura laboral en el Estado derivaron en que durante cinco años consecutivos no existieran estallamientos de huelga, pero en contraste, crecieron año con año los conflictos de las demandas individuales, al desarticularse la autodefensa colectiva para el derecho de huelga constitucionalmente garantizado. En ese punto se articula el análisis con el área del mantenimiento

⁶⁴ *Ibid.*

del imperio de la ley. Se advierte que sólo se podrá apreciar esta evolución del derecho de huelga en perspectiva comparada con las administraciones priistas de 1985-1991, 1991-1997, al ser los datos históricos estadísticamente confiables. El indicador representativo para el sostenimiento de la ley es la garantía constitucional de los trabajadores, el derecho de huelga que permite la confrontación institucional de los factores de la producción para llegar a un justo equilibrio.

III

LA EXPRESIÓN AUTORITARIA LOCAL Y LA VÍA DE LA LIBERALIZACIÓN PO- LÍTICA

*Bastarían unas cuantas gubernaturas reconocidas a la
oposición para que la reacción en cadena fuera
incontenible, para dar esperanzas y reanimar
decisivamente a toda la sociedad, para desencadenar la
madurez política del país.*

Gabriel Zaid, 1987

Introducción

El capítulo muestra que en el Estado de Nuevo León, antes que un proceso pleno de democratización existió una fase de liberalización política que fue conformando el espacio institucional para una competencia electoral equitativa que facilitara el reemplazo interpartidario en el poder político. La liberalización política es entendida como el proceso por el cual se vuelven efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios del Estado.

Partimos de considerar que la cuestionada legitimidad estructural del régimen político priista ante las elecciones de 1985, derivó en una movilización política que cuestionó el subdesarrollo democrático en materia electoral por parte del PAN y organizaciones civiles.

Bajo esta interpretación, cabe primero explicar la reproducción autoritaria para la gobernabilidad en los estados, en donde el caso Nuevo León tuvo sus particularidades específicas. Se muestra la consistencia del pacto implícito entre las elites nacionales y locales para lograr la estabilidad del priismo por varias décadas. Más tarde, el resquebrajamiento de este poder autoritario no fue por «generación espontánea», sino por una resistencia cívica iniciada en dos frentes: en la sociedad civil y en la sociedad política que conformaron una oposición democrática al preservar su zona de autonomía; disputar su legitimidad; elevar los costos del gobierno autoritario y por último, al crear una alternativa democrática creíble. Este proceso gradualista, seguido de forma intermitente por los actores de la oposición a partir de la coyuntura de 1985 logró evidenciar: a) un régimen atravesado por conflictos políticos abiertos o latentes y con niveles de eficacia decisoria y legitimidad decrecientes, que comprometieron su estabilidad y por lo tanto su gobernabilidad. Lo anterior, dio paso a los acuerdos entre oposición y gobierno de forma limitada y gradual, para obtener cambios legislativos en materia electoral. Pero fue el Partido Acción Nacional el principal catalizador de esta convergencia de actores que demandaron equidad electoral y que llega a ser una alternativa democrática creíble para lograr el reemplazo interpartidario de 1997.

En el principio fue el autoritarismo y sus redes

En la historia de Nuevo León, sus relaciones políticas fueron condicionándose al arreglo estructural que se dio al inicio de la conformación de México como nación republicana e independiente. Esto se puede desprender de lo dicho por el historiador García

Valero al referirse a esta etapa formativa:

Conforme el Estado se configuraba, crecía y se consolidaba sobre todo a partir del triunfo liberal en 1864, la historia nuevoleonense parece sintetizarse en una lucha entre las fuerzas de un centro que busca crecer y una periferia que lucha por la preservación de los espacios (...) La modernidad fue llegando al estado, permeada de autoritarismo.¹

A pesar del carácter autónomo y sentido práctico del nuevoleonés, la configuración de una identidad nacional pesaba más en los planes de integración de los forjadores de la nación independiente mexicana.

La selección de los gobernadores guardó semejanzas con los ordenamientos del virrey de la Nueva España para imponer a los representantes del poder de la corona en las provincias. De hecho la constitución política de 1857, señaló que corresponde al Ejecutivo Federal la designación del gobernador con aprobación del Senado.²

Al iniciar el período de la dictadura personalista de Porfirio Díaz en 1876, la conformación de las relaciones políticas del sistema político nuevoleonés no podía sustraerse de su estilo autoritario y pragmatismo político.

Se señala que el gobernador del estado, el general Bernardo Reyes en el año de 1903, tuvo a bien hacer la conformación de la

¹ José Luis García Valero, *Nuevo León. Una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Nuevo León, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 1989, p. 10.

² Carlos Martínez Assad y Álvaro Arreola, «El poder de los gobernadores», en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comp.) *La vida política mexicana en crisis*, México, COLMEX, 1987, p. 107.

elite gobernante local de acuerdo a los designios presidenciales. García Valero relata este proceso:

El gobernador elaboraba una lista con anticipación de las personas que le gustaban para candidatos y la enviaba al general Díaz. Este la conciliaba con la lista que él mismo elaboraba de acuerdo a los compromisos contraídos. De esta conciliación resulta una lista definitiva que una vez en sus manos, Reyes hacía circular entre los diferentes centros del Club Unión y Progreso. Los agentes del Club, llegada la fecha de los comicios, efectuaran o no el ritual electoral notificaban sin pérdida de momento la elección por mayoría absoluta de los candidatos designados en la lista. Se conformaba, así, con regularidad y sin fricciones, el personal de los municipios, el congreso local y federal y todos los cargos elegibles del Poder Judicial del Estado.³

Después fueron los regímenes post-revolucionarios que culminaron la labor centralizadora del Estado mexicano cristalizando en el poder presidencial funciones metaconstitucionales. En la práctica esto significó la subordinación del Poder Legislativo y Poder Judicial, a los designios del Presidente en turno. Esta concentración de poderes, que «respetó» la forma constitucional pero que operó con reglas no escritas hizo posible una gobernabilidad autoritaria sumamente eficiente.

Los gobernadores no pudieron escaparse de esta realidad. La correlación de fuerzas políticas reales se reprodujo en la localidad: el poder de designación de candidatos a presidentes municipales, diputados locales y funcionarios públicos era una facultad del gobernador. El gobernador era el poder prominente sobre los otros dos poderes, el judicial y el legislativo.⁴

³ García Valero, *op. cit.*, p. 154.

⁴ Hernández Rodríguez, *op. cit.*, p. 796.

Los gobernadores, en sus territorios, fueron el equivalente formal y real del poder presidencial. La función política primordial fue la de ser encargados de mantener la estabilidad interna de cada entidad, al ser portadores del «presidencialismo regional», como diría el estudioso Espinoza Valle.⁵

Pero la subordinación del gobernador al presidente seguía enlazada bajo tres resortes: a) El manejo del dinero recaudado por cada entidad, pero entregado a la federación y que coincide con el grado de productividad estatal, b) la facultad presidencial para seleccionar a los gobernadores, c) la intromisión presidencial para «renunciar» a los gobernadores.⁶

El gobernador, pese a tener el control político local, no podía esquivar la intervención presidencial para la elección de sus candidatos a puestos de elección popular, puesto que si la elite política local reclamaba mayor autonomía en la selección de sus candidatos, la traducción política de esta acción se veía desde el centro como ligada a personalidades caciquiles y no necesariamente dentro de la «unidad de la familia revolucionaria».⁷

Para el caso de Nuevo León, se evidenciaron las primeras fracturas inevitables del régimen autoritario a principios de los años setenta y en donde se sumó posteriormente la activación de la sociedad civil.

La primera fractura puede explicarse con la renuncia del gobernador Eduardo Elizondo (1967-1971). En 1971, el gobernador enfrentó problemas en la Universidad Autónoma de Nuevo León, al impulsar una Ley Orgánica, mejor conocida como «Ley Elizondo» que mandataba una Junta de Gobierno sin la presen-

⁵ Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Alternancia política y gestión pública*, Tijuana, COLEF, Plaza y Valdés, 2000, p. 55.

⁶ Hernández Rodríguez, *op. cit.*, p. 798.

⁷ Martínez Assad y Arreola, *op. cit.*, p. 115.

cia de universitarios. Esto provocó un amplio movimiento de protesta entre la comunidad universitaria y que tendría un apoyo solidario de estudiantes de la UNAM en la Cd. de México.⁸ La salida de Elizondo se produjo de forma inminente por la conflictividad social que estaban creando los grupos universitarios.⁹ Su lugar es ocupado por Luis M. Farías, (1971) como gobernador sustituto, quien es nombrado directamente por Luis Echeverría.¹⁰ Farías continuó afrontando problemas con la comunidad universitaria y reprimió violentamente al naciente Frente Popular de Tierra y Libertad.¹¹

El siguiente gobernador fue Pedro Zorrilla Martínez (1973-1979) quien comienza un proceso de modernización administrativa con la primera promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Sin embargo, desde su inicio Zorrilla Martínez fue un gobernador rechazado por actores locales.¹² Se le criticó su desarraigo y su identificación con intereses del círculo del presidente Luis Echeverría para mantener el control político sobre el Estado y específicamente sobre el llamado Grupo Monte-

⁸ A pesar de que en Nuevo León, la estabilidad política se vio afectada por la renuncia del gobernador, no tuvo los efectos potenciales de ingobernabilidad en que derivó el movimiento de protesta en el D.F. Las movilizaciones estudiantiles del D.F. tuvieron consecuencias sangrientas por la represión del 10 de junio de 1971, conocido como el Jueves de Corpus Christi, en donde precisamente el futuro gobernador de Nuevo León, Alfonso Martínez Domínguez (entonces regente del D.F), estaría gravemente implicado en los hechos.

⁹ Luis M. Farías (1992:127) relata cómo se fraguó la renuncia de Elizondo, en donde la intervención del Grupo Monterrey en la persona de Eugenio Garza Lagüera, estuvo presente para conocer de antemano la posible renuncia.

¹⁰ La designación de Farías se dio en una escueta llamada telefónica del presidente Echeverría: «Hola tocayo. No me vas a decir que no. Te vas a Monterrey de gobernador. Me saludas a Eugenio.» (Farías, 1992:130).

¹¹ «Luis M. Farías, la habilidad de tener simultáneamente dos opiniones encontradas» Revista *Proceso*, núm. 463, 16 de septiembre de 1985, pp.10-13.

¹² Entrevista con Sergio Elías Gutiérrez, 19 de marzo del 2004, Monterrey, Nuevo León.

rrey. En su período ocurre la muerte del empresario Eugenio Garza Sada en 1973 a manos de la guerrilla urbana, lo que desata un enfrentamiento duro con la clase empresarial, además de los enfrentamientos de la CTM, CROC con la FSI (Federación de Sindicatos Independientes).¹³

El siguiente período de gobierno también fue representativo de la expresión autoritaria: la gubernatura de Alfonso Martínez Domínguez (1979-1985).¹⁴ A pesar de haber descendido del círculo presidencial de Echeverría como una factura política por la muerte de estudiantes en 1971, el presidente López Portillo lo propone como gobernador de Nuevo León. Por su mano dura, se confiaba en que pudiera poner orden en dos factores que estarían afectando la gobernabilidad del estado: el movimiento urbano popular y la relación descompuesta con los empresarios.

El gobierno de Martínez Domínguez se caracterizó por las acciones de represión en contra de la universidad pública y el Frente Popular de Tierra y Libertad, además de minimizar políticamente la pluralidad partidista, expresada por el PAN y el Partido Comunista Mexicano. Nuncio y Garza resumen con claridad la identidad política de ese gobernante:

¹³ «Conflicto en Nuevo León», Revista *Análisis Político*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, núm.42, México, 31 de octubre de 1977, p. 335.

¹⁴ Alfonso Martínez Domínguez fue un miembro importante de la elite política priista, que subió desde el sector popular del PRI para dirigir a la CNOP, luego ser líder de la Cámara de Diputados, Secretario General del PRI y posteriormente regente del DF. Era conocido junto con J. Robles Martínez y Rómulo Sánchez como los «Tres pequeños coroneles» por estar ligados con el General Alfonso Corona del Rosal, personaje involucrado en la masacre estudiantil de 1968. AMD permaneció con su cargo priista a pesar de haber apoyado a Corona del Rosal, como candidato a la presidencia, quien perdió ante Echeverría, el cual lo nombró posteriormente regente del DF.

- a) Su natural identificación con el Grupo Monterrey, en tanto que sacrificado y resentido con el Presidente Echeverría, a quien los empresarios de este grupo habían tomado en su *bête noire*.
- b) Su perfil diazordacista y la consecuente fama de político de mano dura.
- c) Su manifiesta inclinación empresarial, al mismo tiempo como hombre público y como hombre de negocios.
- d) Su probada audacia al servicio del sistema político, y un rápido aprendizaje de la situación de las fuerzas en Nuevo León, entidad de la que se había mantenido prácticamente alejado.¹⁵

En una ambición de tener un control político irrefutable en la entidad, es como se entienden sus declaraciones: «Quiero que sepan que yo voy a gobernar totalmente y no permitiré que haya otras fuentes de poder que no sean las que yo decida y que convienen al Estado y al gobierno.»¹⁶

El siguiente gobernador, Jorge Treviño Martínez (1985-1991) tenía un ascendente de un mayor perfil administrativo que su antecesor. Fue egresado de la UNAM y ligado al círculo de Miguel de la Madrid.

Es a partir de la gubernatura de Jorge Treviño en donde el tema electoral engarza con mayor profundidad a la movilización social tanto de las organizaciones civiles como de los partidos políticos, principalmente del Partido Acción Nacional. Su gubernatura estuvo marcada por el férreo enfrentamiento con los gru-

¹⁵ Abraham Nuncio y Luis Lauro Garza, «Nuevo León: reforma política y poder desigual, 1980-1990», en Tonatiuh Guillén López (coord.) *Frontera Norte. Una década de política electoral*, México, COLMEX-El Colegio de la Frontera Norte, 1992, p.192.

¹⁶ «La medalla Alfonso Reyes, pago a AMD por pisotear autonomía», *Revista Proceso*, núm. 464, 23 de septiembre de 1985, pp. 24-28, citado de Luis E. Todd, *Piso 8, Un sexenio en la universidad*, Ed. Castillo, Monterrey, 1985.

pos políticos de oposición, ya que tuvo un déficit estructural de legitimidad por las protestas post-electorales iniciadas por el PAN que reclamaban la victoria para el entonces candidato a gobernador Fernando Canales Clariond, y que sobre esto nos detendremos más adelante, cuando subrayemos el proceso de liberalización política.

El período de gobierno de Sócrates Rizzo (1991-1996) fue el último gobierno priista (inconcluso) antes de la alternancia. Fue ligado a la familia Salinas de Gortari desde finales de los años sesenta.¹⁷ Fueron varios los factores que afectaron la estabilidad política interna del régimen: el mal manejo del conflicto de la Presa El Cuchillo; la huelga prolongada en 1993 del ISSSTE-LEON, severas acusaciones de corrupción en contra de algunos funcionarios estatales así como la alta inestabilidad gubernativa de su gabinete.¹⁸

Su gobierno se enfrentaría con el asentamiento del Cartel del Golfo en la entidad. Con la extradición de Juan García Abrego del municipio de Juárez, en febrero de 1996, Nuevo León se volvió un referente obligado para entender las pugnas entre los cárteles de la droga en la zona noreste del país. Sin embargo, para algunos analistas la renuncia obligada de Rizzo se signó des-

¹⁷ Sobre el perfil político de Sócrates Rizzo, Luis E. Todd da cuenta: «Sócrates era una contradicción viviente y un economista disciplinado, con estudios de posgrado, pero con una mentalidad muy insegura que le generó una tendencia a nombrar colaboradores amigos e inofensivos, y en esa forma, excluyó a la clase política real, lo que le costó su vida política». Véase Luis Eugenio Todd, *Crónica de una vida en campaña*, Monterrey, Castillo, 1999, p. 150.

¹⁸ Véase «Años de conflictos», *El Diario de Monterrey*, 18 de abril de 1996, p.9a. Véase también el sugerente análisis que se hace sobre la caída de Rizzo, en términos de la crisis de gobernabilidad a la que fue sometida la entidad por los errores políticos y la inestabilidad gubernativa del período. Sergio Elías Gutiérrez, «Nuevo León, 1996: ¿crisis política o crisis de gabinete?», *Revista Coloquio*, núm.33, agosto, 1996, pp. 10-15.

BIBLIOTECA FAC. DE INGENIERÍA Y CIENCIAS BÁSICAS U. A. N. L.

de el día 28 de febrero de 1995 cuando es detenido Raúl Salinas de Gortari, acusado de actos de corrupción y su hermano, el ex presidente Carlos Salinas de Gortari, se refugia en la colonia San Bernabé en Monterrey para iniciar una huelga de hambre.

En la Secretaría de Gobernación, Rizzo aparece como el encargado de la logística de la «huelga» del ex presidente Salinas de Gortari. Por tanto, al hacer la purga salinista en la administración de Ernesto Zedillo, su salida era inminente. En abril de 1996, el entonces gobernador comunicó desde la Secretaría de Gobernación su renuncia al Secretario General de Gobierno, Héctor S. Maldonado y al líder local de la fracción legislativa priista, Juan Manuel Parás.¹⁹

Natividad González Parás, entonces subsecretario de Desarrollo Político en la SEGOB, fue quien operó la salida de Rizzo, para limpiar el escenario político y no manchar su proyecto de ser gobernador en 1997. El mismo en una entrevista posterior declara: «El relevo del Ejecutivo estatal fue oportuno y pertinente, porque había condiciones de dificultad en la gobernabilidad de Nuevo León. Se habían generado inercias que efectivamente no eran positivas para el PRI».²⁰

Su lugar fue ocupado por el gobernador interino Benjamín Clariond Reyes-Retana y luego nombrado gobernador sustituto en octubre de 1996 por la LXVII legislatura local. Fue a este gobernador, a quien le tocó conducir la primera experiencia de reemplazo interpartidario en el poder político estatal en julio de 1997, al ser beneficiado el candidato panista Fernando Canales Clariond por el voto nuevoleonés.

¹⁹ «Ascenso y caída de Rizzo por la gracia del señor», Itinerario Político, Ricardo Alemán A. *La Jornada*, 19 de abril de 1996, p. 12.

²⁰ «Reacomodo de elites sin propuesta política», *La Jornada*, 4 de junio de 1997, p. 16.

En suma, en Nuevo León durante las décadas que gobernó el PRI se tuvo un paradigma de gobernabilidad en el sistema político sostenido por un arreglo institucional que no permitió el florecimiento de la rendición de cuentas, el pluralismo político de los actores sociales y civiles. Sin embargo, esta falta de condiciones democráticas fue una situación que se repetía en otras entidades y la que prevaleció a nivel federal.²¹

En esta gobernabilidad autoritaria permaneció un sistema de partidos no competitivo, que mantuvo una preeminencia del PRI sobre otras fuerzas políticas; la existencia de una articulación de la sociedad basada en el sistema corporativo-clientelar que manejaba el partido; una centralización política en la figura del gobernador en detrimento de los otros dos poderes constitucionales, el legislativo y el judicial, además de la ya consabida relación partido-gobierno en los cauces de la ilegalidad. Irónicamente este esquema tradicionalista de operar la política mexicana sería (en el marco de una investigación de desvíos de dinero de la Tesorería del Estado a las arcas del PRI) justificado por uno de los ex dirigentes del PRI en Nuevo León, Horacio del Bosque:

(...) el PRI recibió apoyos económicos de la Tesorería del Estado a lo largo de mi dirigencia para apoyar la operación del partido, como derivación de un procedimiento establecido. En este sentido, es del conocimiento general que los partidos políticos son instituciones de carácter público que reciben apoyos gubernamentales para coadyuvar con sus propósitos. *Esta práctica histórica está arraigada en el país desde*

²¹ Para el caso de Nuevo León, véase el estudio de Ibarra donde hace una radiografía sobre la maquinaria del estado para la asegurar el triunfo priista en las elecciones federales y locales. Jesús Ibarra, *El fraude electoral en la ciudad de Monterrey 1988-1997*, julio, mimeo, 1999, Monterrey.

BIBLIOTECA FAC. DE CIENCIAS Y LETRAS UNAM

*hace muchos años en los usos y costumbres de las relaciones de todos los partidos con sus gobiernos.*²²

Como lo ha señalado Morlino en la forma en que la oposición anti-régimen se organiza en la última fase del régimen autoritario, es cómo se puede condicionar el momento de la instauración de un nuevo régimen.²³

Es por eso que hacemos el ligue entre la fase de la liberalización política y la construcción de la gobernabilidad del régimen panista. La forma en que se construyeron los primeros pactos para democratizar es vital para explicar el compromiso de la elite dominante por derribar el pasado autoritario y construir un régimen signado en la gobernabilidad democrática.

A continuación se hace una breve semblanza de este camino de liberalización política, iniciado principalmente por la sociedad política, representada por actores del Partido Acción Nacional y actores de oposición manifestados en organismos civiles que lucharon por las garantías político-electorales de los ciudadanos concretamente en el respeto al voto y la equidad electoral.

La interrelación de la sociedad política y civil

Para Nuevo León, el proceso de liberalización política se dio a pesar de que durante la madurez del régimen post revolucionario se estableció una convergencia de intereses entre la clase política y empresarial que permitió durante décadas garantizar la estabilidad política y el desarrollo económico del estado. García

²² Las cursivas son propias. «Aflora en Nuevo León un peculado priista que involucra a funcionarios panistas», Revista Proceso núm. 1229, 21 de mayo del 2000, p. 39.

²³ Morlino, *op. cit.*, p. 111.

Valero señala en este sentido:

La racionalidad del estado nacional mal encubría para los avezados norteños la voluntad del dominio de las elites centrales del poder. Aceptarla fue el precio que el pueblo nuevoleonés pagó por industrializar su tierra natal. Cuando las elites económicas locales coincidieron en sus intereses con la voluntad porfirista de control central, Nuevo León vivió el período de mayor progreso material, que lo colocó a la cabeza de la industrialización nacional.²⁴

Sin embargo, los estertores de la liberalización iban a producirse, no obstante el ensamblaje sólido entre la elite política y económica. La concentración de los más connotados industriales se aglutinó en torno a lo que se conoció posteriormente como el Grupo Monterrey, influyente no sólo en la entidad, sino a nivel nacional.²⁵

No obstante, en el año de 1976 y antes de la reforma federal electoral de 1977, por iniciativa del gobernador Zorrilla se

²⁴ García Valero, *op. cit.*, p. 11.

²⁵ Véase uno de los estudios más importantes desde la perspectiva marxista del Grupo Monterrey en Abraham Nuncio, *El Grupo Monterrey*, México, Nueva Imagen, 1982. Véase también «Grupo Monterrey» Revista *Análisis Político*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C. núm. 14, 11 de abril de 1977, p. 106. La elite empresarial nuevoleonés es considerada hasta nuestros días una de las más influyentes en la composición de los grupos políticos del país. Por ejemplo, que en la integración del gabinete foxista en el año 2000, el pago de facturas al Grupo Monterrey, es amplio al incluir en su lista a varios de sus integrantes o personajes ligados a ellos. Véase «El gabinetazo de Fox. Los empresarios y el poder», *Carta de Política Mexicana*, núm. 254, 22 de diciembre de 2000. Estudios recientes han analizado los años formativos del Grupo Monterrey que proveen una historia del desarrollo de las relaciones entre el gobierno y el sector privado durante una fase crítica en la evolución del Estado mexicano. Puede identificarse cómo la elite regiomontana proporcionó una temprana e identificable defensa de la «libre empresa» contra la intervención del gobierno en la economía. Véase a Alex M. Saragoza, *La élite de Monterrey y el Estado Mexicano, 1880-1940*, Monterrey, Fondo Editorial Nuevo León, 2008.

instrumenta una reforma electoral, que marcó por su trascendencia las pautas del juego electoral en el sistema de partidos local. Esta Ley Electoral de Nuevo León otorga el voto a todos los mayores de 18 años (que antes era de 21); estipula la creación de la Comisión Estatal Electoral como un organismo autónomo, permanente y con funciones más amplias que su antecesora la Comisión Estatal de Vigilancia Electoral.

Aunque permanece la figura del Secretario General de Gobierno como presidente, incorpora a un representante por cada partido político registrado, además de tres representantes del Poder Legislativo, un representante del Poder Ejecutivo. Se establecen por primera vez las normas para realizar la propaganda electoral, además de otras precisiones referentes a la instalación de casilla de voto. Esta reforma, además contenía cambios para la integración del Poder Legislativo que estaría integrado además de los diputados electos de mayoría, por una cantidad proporcional de diputados de minoría, los llamados diputados de partido. Seguía estando la calificación de las elecciones de diputados y gobernador en las manos del congreso estatal y se suprimen las candidaturas independientes vigentes desde la ley electoral de 1949.²⁶

Fueron eventos de coyuntura nacional y local que evidenciarían con mayor fuerza que la ley electoral de 1976, quedaba como mero intento de disfrazar la inequidad. El primero ocurrió tres años antes con la muerte del empresario Eugenio Garza Sada en 1973 a manos de la guerrilla urbana. El segundo momento fue la nacionalización de la banca en 1982. Fueron dos momentos neurálgicos que irritaron la relación régimen-empresarios tan cuida-

²⁶ Véase a Jorge Covarrubias Ortiz, *Desarrollo político y transición democrática. Nuevo León 1985-1995*, Monterrey, Ediciones Castillo, 1996, pp. 180-181.

dosamente construida desde la época de la *pax* porfiriana.²⁷ Era el resultado del choque político-ideológico que tuvieron los empresarios con el sexenio de Echeverría (1970-1976).

Una vez que la situación económica se volvió angustiosa en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), las elites locales empezaron a desarrollar una cultura política basada en una animadversión hacia la injerencia del centro en la vida regional, culpándola de la situación de crisis y pauperización de la sociedad mexicana.

Como ha señalado Nuncio, se cuestionó la identidad nacional monolítica, que se empeñó en minimizar las identidades regionales, para fundirlo todo en un solo proyecto nacional-revolucionario.²⁸

Sin embargo, este sentido de cuestionar «lo que venga del centro», no fue sentido sólo por la elite empresarial, sino también por parte de los pequeños y medianos empresarios; las clases populares y medias que redescubren el espacio electoral como método legítimo de lucha. Fue el eje norteño conformado por Sonora, Chihuahua y Nuevo León el que marcadamente enfiló a mitad de los años ochenta una lucha de movilización social por la defensa del voto.

El PAN en Nuevo León a pesar de contar desde finales de los años setenta entre sus filas a los empresarios prominentes, esto

²⁷ Nuncio relata el surgimiento de Fernando Canales, dentro de este proceso: «Nuevo León, 1982. Se ha producido la nacionalización de la banca. Los dueños de los bancos y de las empresas incorporadas claman en contra de la decisión (...) Entre ellos se destaca un joven espigado cuya sencilla apariencia Ivy League no logra ocultar un gesto desafiante. Es el industrial y diputado federal Fernando Canales Clariond». Véase Abraham Nuncio, *El PAN. Alternativa de poder o instrumento de la oligarquía empresarial*, México, Nueva Imagen, 1986, p.23.

²⁸ Abraham Nuncio, *ibíd.*, p. 72.

no era la variable persistente para el ámbito nacional. En este sentido, Barraza y Bizberg señalan:

Los grandes empresarios que participan activamente en el PAN como Canales Clariond, Adán Elizondo, José Luis Coindreau, Jorge Eugenio Ortiz, Mauricio Fernández y Andrés Marcelo Sada, son de Monterrey y responden a una circunstancia histórica y regional particular, pero no son de ninguna manera una constante en el resto del país, más bien constituyen una excepción. En su mayoría los candidatos son pequeños y medianos empresarios y en algunos casos surgen de las clases populares.²⁹

La inclusión de los empresarios en las filas del PAN no fue gratuita, sino porque veían en este partido la plataforma en donde podían expresar ampliamente sus ideas.³⁰ El partido había desarrollado un camino por la defensa del voto y de garantías a la equidad electoral, amén de la defensa de los intereses localistas y las organizaciones intermedias ante un Estado intervencionista desde su fundación en 1939.³¹

²⁹ Leticia Barraza e Ilán Bizberg, «El Partido Acción Nacional y el régimen político mexicano», *Revista Foro Internacional* 123, El Colegio de México, enero-marzo, 1991, p.437. Para un análisis sobre los orígenes de clase media y alta sobre los liderazgos del PAN, véase a Roderic Ai Camp, «The PAN's social bases. Implications for leadership», en Victoria E. Rodríguez and Peter M. Ward, (ed.) *Opposition government in Mexico*, University of New Mexico Press, 1995, pp. 65-80.

³⁰ Sin embargo, aunque los empresarios ayudaron a construir la base electoral del partido, sobre todo en los años ochenta, no necesariamente contribuyen al fortalecimiento del PAN como organización política, porque a menudo crearon estructuras paralelas para las campañas. Dos ejemplos de ellos fueron el DHIAC en la campaña de Clouthier y la creación de Los Amigos de Fox.

³¹ Aunque tuvo la proyección institucional una vez que estuvieron en las filas del PAN, cabe aclarar como se ha sostenido anteriormente, que el Grupo Monterrey fue un actor que manifestó un rechazo al gobierno de Zorrilla, ligado a

En Nuevo León, desde 1939, el PAN formó su primer comité de organización teniendo una gran respuesta por un núcleo duro de militantes que le darían consistencia y presencia como partido de oposición, pese las crisis internas que presentaría en el tiempo.³² Sin duda, este dato es crucial, porque en términos históricos, el PAN fue el partido que se reconoció históricamente ante el electorado nuevoleonés como el principal «opositor» del régimen político priísta.

No obstante, a mediados de los años setenta, a consecuencia de la política económica tanto de Luis Echeverría como de José López Portillo, una nueva corriente interna en el partido, los neopanistas, integrados principalmente por empresarios, se enfrentaron con los panistas doctrinarios que habían dominado las estructuras dirigentes del partido. Un análisis sobre estos empresarios acota:

(...) son caudillos burgueses que arrastran tras de sí a varios de sus correligionarios de clase, los que han tomado por asalto a la dirección panista (...) Es ya virtualmente visible como algunos de los antiguos militantes panistas de vieja capa se han quejado de avallasamiento que de su partido han hecho algunos empresarios (...) se trata de una fracción del empresariado radical.³³

La batalla interna nace justamente en 1976 cuando el partido se ve afectado por lo que se conoce como *eficacia electoral*, que

Echeverría, así como su presente implicación en la caída de Elizondo en 1971. Véase «Precampaña en Nuevo León», *Revista de Análisis Político*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C. núm. 42, 30 de octubre de 1978, p. 331.

³² Véase Loaeza, *op. cit.*, p. 379.

³³ *Revista de Análisis Político*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C. núm. 11, 15 de diciembre de 1984, p. 92.

integran militantes que tienen sed de ganar y gobernar y que no estaban ya tan de acuerdo con las políticas del legado posrevolucionario.³⁴

Los doctrinarios pugnaban por la no-participación en comicios viciados.³⁵ Definían al partido como un agente de socialización democrática, formando militantes para la defensa del voto. Los neopanistas exigían simple y llanamente la ambición de poder político al partido; abandonar *el misticismo del voto*. José Luis Coindreau, militante panista desde 1961 y a la postre Secretario General de Gobierno del Estado en el gobierno panista, señala esta dicotomía entre ambos tipos de militantes en el partido:

Nosotros éramos neopanistas (...) nosotros decíamos para cambiar este país necesitamos llegar al poder, no por el poder mismo, sino para propiciar el bien común. El otro camino es muy largo, es un camino apostólico, y este es el camino correcto, sin perder los principios y ellos decían (los doctrinarios) 'hay que mover las almas para que finalmente el sistema se rinda graciosamente' y nosotros decíamos 'no se va a rendir graciosamente nunca, hay que arrinconarlo y

³⁴ Loeza, *op. cit.*, p. 655. Estas condiciones para la participación electoral eran lo que finalmente suscitaba controversia cada vez que el partido tenía que debatir, después de enfrentarse contra la maquinaria del partido hegemónico dominante. En ese contexto se inscribe la crisis de 1976 que los lleva a no presentar candidato presidencial durante la gestión de José Ángel Conchello (1972-78); este dirigente buscó hacer prevalecer el perfil electoralista del partido. Véase Francisco Reveles Vázquez, «El papel del Partido Acción Nacional en la transformación del régimen político mexicano», *Revista de Estudios Políticos*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, septiembre-diciembre, 1998, p. 53.

³⁵ En la XII Convención Nacional del PAN (febrero de 1955) es donde se plantea por primera vez la posibilidad de no participar debido al fraude electoral recurrente. Véase María Teresa Gómez Mont y Urueta, *El Partido Acción Nacional. La reforma del Estado. Del impulso fundacional... a la alternancia en el gobierno*, México, EPESSA, 2003, p. 51.

presionarlo para el sistema hacerlo a un lado, y (así) meter nuestro pensamiento crítico'.³⁶

De acuerdo a Reveles, a los neopanistas se les puede ubicar en una división: la fracción pragmática-moderada integrada por actores como Jesús González Schmall, Pablo Emilio Madero, José Ángel Conchello, y Abel Vicencio Tovar. Por otra parte, estaba la fracción pragmática-radical integrada por Luis H. Álvarez, Francisco Barrio, Manuel J. Clouthier, Norberto Corella, Eugenio Elorduy y el que sería el futuro gobernante de Nuevo León: Fernando Canales.³⁷

Pese a estas diferencias internas, el PAN sería el principal conductor de la oposición al régimen en Nuevo León y que encuentra una coyuntura relevante en las elecciones a gobernador en 1985 para colocarse como el principal actor clave. En este punto, se encontrará con otras expresiones civiles y políticas que convergen en el reclamo de garantizar elecciones democráticas, y que como fin último, se terminara con la reproducción autoritaria del PRI en el Estado.

El escenario de 1985

Conscientes de que la última reforma electoral promovida en 1976 dejaba insatisfechos el respeto a la voluntad popular mediante el voto, en 1985 un grupo de empresarios de Nuevo León prepararon la organización de una asociación civil para promover la de-

³⁶ Entrevista personal a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

³⁷ Francisco Reveles Vázquez, *El PAN en la oposición. Historia básica*, México, Gernika, 2003, p. 148.

mocracia. En este documento titulado *Manifiesto de la Democracia Mexicana* se citaba:

Las elecciones son una oportunidad para dar muestra patente de que los mexicanos tenemos la conciencia cívica necesaria para auto-determinarnos como pueblo soberano. La democracia no se agota en los procesos electorales, pero es en estos donde se puede forjar la única base sólida de la democracia como sistema de vida. Por ello, actuar para que estas elecciones sean limpias transparentes y pacíficas es deber ciudadano y responsabilidad inevitable ante generaciones futuras.³⁸

Este documento constituyó quizá una muestra de la autonomía de algunos empresarios con el régimen político en el ámbito de la equidad electoral.³⁹

Sin embargo, la inclusión de estos actores en un ala u otra sirvió para ubicarlos en la determinada coyuntura que hizo el autor. No obstante, la movilidad de estos actores se presentó, por ejemplo en el caso de Luis H. Álvarez quien en 1988 en su papel de dirigente nacional del PAN, se distinguió por tener un papel sumamente moderado, al pedir la legitimación en los hechos del déficit estructural de origen que marcó al sexenio de Carlos Salinas de Gortari, de aquellos que asumieron una función de gobierno como Francisco Barrio o el mismo Fernando Canales.

³⁸ Desplegado «Manifiesto de la Democracia Mexicana», *El Porvenir*, 6 de julio de 1985, p. 18b. El desplegado iba firmado por Javier Livas, Mauricio Zambrano, Jorge Farías, Héctor Palacios y Fernando Elizondo Barragán; este último, futuro integrante del gabinete de Fernando Canales.

³⁹ Por lo menos, esta era la lectura que le daba Alfonso Martínez Domínguez a la participación política de los empresarios: «Independientemente de mi posición de priista, creo como mexicano que es un grave error de los empresarios exponer su inconformidad contra el sistema político, postulándose en el PAN», citado en Enrique Garza Ramírez (coord.), *Nuevo León 1985. Un ensayo sobre las condiciones y perspectivas de la transmisión del poder público*, Monterrey, UANL, 1985, p. 90.

Javier Livas, todavía en la militancia priista pero identificado en la corriente disidente, fue uno de los que propusieron que esta organización tuviera un papel trascendente y efectivo en la petición de elecciones limpias. Como él mismo lo relata en sus memorias:

Al ser invitado a colaborar en ese esfuerzo sugerí que en vez de crear una asociación, cuyos estatutos aún tendrían que definirse y cuyos objetivos serían a muy largo plazo, podría crearse una estructura totalmente informal en base a la suscripción de un manifiesto. Mediante este manifiesto se intentaría limpiar el ambiente electoral y establecer un compromiso con la limpieza de las elecciones.⁴⁰

El documento fue firmado el 14 de abril de 1985. Sin embargo, si algún evento marcó la transición política en su fase de liberalización fueron las elecciones de 1985. La designación de Jorge A. Treviño provocó una confrontación entre los actores clave del sistema político local. Los empresarios fueron conminados a asistir a la toma de protesta del electo gobernador, por parte del entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Al negarse a asistir, algunos empresarios regiomontanos, el presidente de la república impuso lo que la prensa bautizó como la «mordaza de cristal», que implicó que los altos funcionarios de las empresas principales no podían tener ningún tipo de expresión pública. Como señalaría Sada Zambrano, uno de esos empresarios disidentes, «el gremio de los empresarios se polarizó definitivamente». ⁴¹ Pero la falta de pluralidad política no sólo tuvo expresión en

⁴⁰ Javier Livas, *Muera el PRI. 20 años de lucha por la democracia*, agosto, mimeo, Monterrey, 2002, p. 15.

⁴¹ Al negarse a aceptar la mordaza de cristal, según Rogelio Sada, motivó su renuncia como Director Ejecutivo de Vitro. Entrevista a Rogelio Sada, 10 de

la elite empresarial sino que ya estaba trasminada en el resto de la sociedad política y civil.

A consecuencia de estos comicios se produjo un enfrentamiento entre policías y manifestantes que reclamaban el triunfo para el candidato panista, Fernando Canales Clariond que ya había sido diputado federal y dirigente local de la CANACO.⁴²

La legitimidad de origen del candidato priista Jorge Treviño Martínez estaba siendo cuestionada por la singular ofensiva de lo que se hacía llamar Frente Político-Popular movilizado en dos polos por el PAN: por un lado el frente jurídico que abrió la impugnación de los resultados en el Colegio Electoral del Congreso Estatal, en los tribunales electorales locales y en la Suprema Corte de Justicia, y por otro lado en las movilizaciones ciudadanas.⁴³

Estas acciones sirvieron, como señala José Luis Coindreau, para demostrar la rudeza del régimen autoritario, (el «monstruo», como le llama) aunque este camino fuera efectivamente largo por las resistencias de la elite gobernante:

Había que ir desvistiendo al monstruo, para dejarlo en su verdadera dimensión, era un monstruo de papel (había) que irle quitando su aureola de legalidad, su aureola de buen gobierno, su aureola de lim-

agosto del 2004, Monterrey, Nuevo León. Véase una entrevista de la época, «Los empresarios perdieron su libertad por la vía de la dependencia: Rogelio Sada», Revista Proceso, 2 de diciembre de 1985, núm. 474, pp. 6-9.

⁴² La mayoría de los candidatos a puestos de elección popular en los años ochenta provenía de las cámaras empresariales. Canales no era la excepción y justificaba así su ingreso al partido: «No me quedaron chicas las cámaras, lo que pasa es que estas tienen un objetivo distinto como agrupar empresarios para la defensa de sus intereses y son además organismos de consulta para la política económica de gobierno.» «Canales niega neopanismo empresarial», *El Diario de Monterrey*, 3 de febrero de 1985, p. 4b.

⁴³ Juan Francisco Salazar, *Los aspirantes. Pasarela al 97*, Monterrey, Oficio, 1996, p. 36.

pieza, creo que quedaba claro entre nosotros que este era el camino, que había que quitarle rebanaditas y eso era lo que hacíamos efectivamente... (volvimos) a la fe, a seguir luchando, por el lado democrático, sin prisas pero sin pausas (...).⁴⁴

En suma, fueron varias las movilizaciones que se dieron para protestar contra el fraude electoral de 1985. Se pueden resumir cuatro manifestaciones importantes: el 9 de julio se organizó la Marcha de la Democracia; el 12 de julio se realizó la Marcha de la Dignidad; el 26 de julio la Marcha de la Soberanía y el 2 de agosto la Marcha de la Exigencia.⁴⁵

La Marcha de la Soberanía es estratégica porque es justamente ahí donde se marca el nacimiento de la Asamblea Democrática Electoral. Bajo esta efervescencia ciudadana, se marcaría uno de los momentos de mayor interrelación de la sociedad política y civil nuevoleonense: la creación de un movimiento cívico que reclamaría con todas sus letras el respeto al voto y que más tarde derivaría en una propuesta de ley electoral. Livas relata la creación de este movimiento:

Jesús Cantú (director del periódico *El Porvenir*) y yo le vamos a sugerir a Fernando Canales la creación de la Asamblea Democrática Electoral. En una de las manifestaciones Fernando Canales anuncia la creación de este grupo ciudadano integrado por panistas y no panistas y en la primera reunión del grupo acordamos hacerla todavía más plural. Luis Santos de la Garza y algunos pensaron que debía invitarse a

⁴⁴ Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006; San Pedro Garza García.

⁴⁵ Livas, *op. cit.*, p. 19. Véase «Protestan panistas», *El Porvenir*, 10 de julio de 1985, p. 1; «Sigo en pie de lucha: FC», *El Porvenir*, 12 de julio de 1985, p. 1; «Pide AN nuevas elecciones», *El Porvenir*, 27 de julio de 1985, p. 1.

gente de la izquierda (...) se invitó a Lucilda Pérez Salazar, (PSUM) a (Héctor) Camero, a (Ignacio) Staines (Frente Popular Tierra y Libertad) y queda integrada la asamblea.⁴⁶

La Asamblea Democrática Electoral (ADE) fue constituida formalmente el 31 de julio de 1985.⁴⁷ Además, en otras acciones alternas algunos militantes panistas a través del Movimiento Constitucional Mejicano (sic) al mando de Herminio Gómez Rangel permanecieron en huelga de hambre en protesta por el fraude electoral así como también del Movimiento Democrático Francisco I. Madero que dirigió Manuel Marroquín, se organizó La Marcha de la Solidaridad.⁴⁸ También los partidos de oposición izquierdista PSUM, PMT, PRT organizaron movilizaciones para demandar resultados electorales limpios.⁴⁹

El PAN incluso montó un Museo de Lucha Electoral en el kiosco de la Plaza Zaragoza en donde se les mostraba a los transeúntes

⁴⁶ Entrevista con Javier Livas, 30 de julio del 2004, Monterrey. Aunque en ese momento se le llamó Congreso Democrático Electoral, después se le cambiaría el nombre a Asamblea Democrática Electoral. Dentro de los panistas destacados se encontraban Jesús Hinojosa, Fernando Elizondo, José Luis Coindreau y Alejandro Páez Aragón, quienes se integrarían posteriormente al gabinete panista de Fernando Canales. «Pide AN nuevas elecciones», *El Porvenir*, 27 de julio de 1985, p. 1.

⁴⁷ La importancia de la ADE, ha sido catalogada como un fruto relevante de la lucha electoral de 1985 cuyos efectos fue a) la consistencia de la alianza más allá de la coyuntura y su culminación en un proyecto de nueva ley electoral, b) serviría de precedente para Chihuahua en el Movimiento Democrático Electoral. Véase a Nuncio y Garza, *op. cit.*, p. 217. En el mismo señalamiento coincide Livas, pues él fue el delegado del ADE en Chihuahua en las elecciones de 1986 y señala que sirvió de precedente para el movimiento cívico de aquel estado. Entrevista con Javier Livas, 30 de julio del 2004, Monterrey.

⁴⁸ «Panistas en huelga, sin daños», *El Porvenir*, 16 de julio de 1985, p. 3b; «Realizan Marcha de la Solidaridad», *El Porvenir*, 20 de julio de 1985, p. 13.

⁴⁹ «PSUM pide implementar medidas de apoyo a nulidad», *El Porvenir*, 18 de julio de 1985, p. 2b.

tes la campaña política de Fernando Canales y la información sobre el fraude del cual habían sido objeto.⁵⁰

También los panistas expresados en el Movimiento Democrático Francisco I. Madero, inician el diálogo con la población titulada «La Hora del Orador» en donde narraron en la plaza pública los sucesos fraudulentos del 7 de julio y la necesidad de pedir la nulidad de las elecciones.⁵¹ Sin embargo, el sistema político local tenía un límite para tolerar la escalada de movilizaciones.

El 2 de agosto de 1985, en la llamada Marcha de la Exigencia, los manifestantes a las puertas del Palacio de Gobierno fueron dispersados por el cuerpo de granaderos de forma violenta. Ahí llevarían urnas con más de 100 mil cartas repudiando el fraude del 7 de julio. Algunos reclamaron que Fernando Canales haya abandonado a la concurrencia una vez que se produjeron los hechos violentos. Ante el reclamo de abandono, Canales objetaría que él había ya concluido su mitin, por lo cual ya se había alejado del lugar y que no venía a hacer una «campaña de enfrentamiento físico».⁵²

Fernando Canales, a pesar de haber sido incluido dentro del ala pragmático-radical del neopanismo de acuerdo a Reveles,⁵³ no llevó esta supuesta radicalidad hasta los límites que desbordaran el canal pacífico de la protesta, lo cual de acuerdo a Linz este es un principio de lealtad al principio democrático.⁵⁴ El futuro gobernador lo señalaría en una entrevista posterior:

Las marchas partían de Juan Ignacio Ramón y Pino Suárez y con-

⁵⁰ El museo incluía un audiovisual con algunas preguntas como ¿Qué es una campaña electoral? ¿Qué es una campaña del PAN?, ¿1985, la campaña del sí se puede?, ¿Y el triunfo del pueblo? *El Porvenir*, 25 de julio de 1985, p. 1.

⁵¹ «Inician panistas hora del orador», *El Porvenir*, 26 de julio de 1985, p. 7b.

⁵² Salazar, *op. cit.*, p. 36.

⁵³ Reveles, *op. cit.*, p. 148.

⁵⁴ Linz, *op. cit.*, p. 70.

cluían en el centro, los nuevoleonenses se manifestaron de forma muy espontánea y decidida, incluso había un segmento muy agresivo que me pedía encabezar actos violentos, como la toma del palacio (de gobierno) y rompimiento de puertas. Una tesis del PAN y una estrategia de acción que yo, Fernando Canales comparto totalmente, es hacer acción política por la vía pacífica.⁵⁵

A pesar de los actos violentos del 2 de agosto, el movimiento cívico siguió utilizando el camino institucional para la lucha electoral. La Asamblea Democrática Electoral siguió utilizando la vía institucional para propugnar las demandas. El 20 de septiembre de 1985 su iniciativa Ley Electoral Democrática del Estado de Nuevo León fue respaldada por las firmas de actores provenientes del PAN, PSUM, PRT, Frente Popular Tierra y Libertad y ciudadanos sin partido. Esta pretendía desde su fundamentación:

(...) (poner) especial énfasis en reintegrarle al ciudadano sus derechos electorales, sin menoscabo de los derechos que se conceden a las asociaciones llamadas partidos políticos. Por ende, les brinda igual oportunidad a los ciudadanos independientes y a los partidos políticos en la estructuración de los órganos electorales de autoridad. La forma de integración de la Comisión Estatal Electoral se concibe como una combinación equilibrada de ciudadanos y representantes de partidos políticos. Ello marca una pauta trascendente al eliminar la participación de representantes de las autoridades constituidas.⁵⁶

⁵⁵ Salazar, *op. cit.*, pp. 36-37.

⁵⁶ Iniciativa de Ley Electoral Democrática del Estado de Nuevo León presentada al Congreso del Estado por los integrantes de la Asamblea Democrática Electoral, Monterrey, N.L. 20 de septiembre de 1985, mimeo, en «Relatoría de las iniciativas y propuestas para la renovación de la legislación electoral al Estado.» Archivo Legislativo del Congreso del Estado de Nuevo León.

En resumen la iniciativa contenía siete puntos fundamentales: 1) autoridades electorales independientes, 2) depuración de los padrones electorales, 3) padrón confiable, 4) credencial con foto, 5) sanciones a delincuentes electorales, 6) acceso a medios, 7) candidaturas independientes.⁵⁷

Este fue el producto específico de la Asamblea Democrática Electoral, que sin embargo, sería archivado e ignorado por el Poder Legislativo local dominado por mayoría priista.⁵⁸

El camino del reformismo electoral

En 1987, se vuelve a retomar el debate sobre las reglas del juego electoral. En este año, el Congreso Local aprueba una reforma electoral por mayoría priista, con el voto en contra de los cuatro y únicos diputados panistas.⁵⁹ Esta ley no cambiaba las condiciones de competencia inequitativa para los partidos; aún se mantenía la mano del gobierno en la organización electoral.

Más allá de la negativa de oposición, se tomarían medidas radicales que tendrían por objeto repeler la medida legislativa. Con esto empezaría otra fase de la liberalización política, y que era promovida por los panistas que se habían convertido en el principal adversario del régimen. Para esta oposición partidista el reclamo adquirió un cariz de resistencia civil porque se percibió que: «era la única manera de poder cambiar las cosas».⁶⁰ Fue así que bajo esta coyuntura de rechazo a la propuesta de reforma

⁵⁷ Livas, *op. cit.*, p. 28.

⁵⁸ «Congreso Local recibe iniciativa de Asamblea Democrática Electoral», *El Diario de Monterrey*, 26 de septiembre de 1985, p. 3b.

⁵⁹ Los diputados panistas eran María Teresa García de Madero, Luis Santos de la Garza, Eduardo Arias Aparicio y Miguel Gómez Guerrero. Véase a Covarrubias, *op. cit.*, p. 224.

⁶⁰ Entrevista con Javier Livas, 30 de julio del 2004, Monterrey, Nuevo León.

electoral de 1987, es que surge el Ejército Democrático, cuyo dirigente era Rogelio Sada, empresario regiomontano que había pertenecido al importante grupo empresarial Vitro, quien señala su nacimiento:

Como se venía venir la aprobación de esta ley es como nace el Ejército Democrático y se reúne con otras fuerzas enérgicas lideradas por Fernando Canales del PAN (...) aunque algunos no eran panistas. Éramos rabiosamente electorales, era heterogéneo, aunque podría decirse que no había una fuerte presencia de izquierda.⁶¹

En la acción más importante que realizó el Ejército Democrático, después de un plantón frente al Palacio de Gobierno, se tomaron las oficinas del entonces Secretario General de Gobierno, Lucas de la Garza, en donde también exigían que se convocara al pueblo de Nuevo León a un plebiscito y que el gobernador vetara la ley de 1987.⁶² Posteriormente los manifestantes fueron desalojados de forma violenta por parte de los elementos de seguridad pública del Estado. El acto de violencia gubernamental fue condenado por las cámaras empresariales locales de Nuevo León.⁶³

El entonces presidente del Consejo Cívico de las Instituciones de Nuevo León, Arnulfo Flores Rodríguez (después integrante del gobierno panista) apoyó el reclamo del Ejército Democrático, en donde ya se habían sumado las peticiones formales del PSUM, Tierra y Libertad, ADE y el mismo PAN.⁶⁴ Fue un frente civil

⁶¹ Sada se identificaba en aquel entonces como simpatizante del PAN. Su militancia formal en el partido inicia en 1989. Entrevista a Rogelio Sada Zambrano, 10 de agosto de 2004, Monterrey, Nuevo León.

⁶² «Plantón termina en desalojo», *El Norte*, 13 de mayo de 1987, p. 20b.

⁶³ «Reprueba IP exceso de violencia», *El Norte*, 14 de mayo de 1987, p. 1.

⁶⁴ «Demandan al gobierno vetar iniciativa priista», *El Norte*, 13 de mayo de 1987, p. 20b.

amplio que marcó hondamente el camino de la liberalización política local en aras de alcanzar una garantía de participación electoral equitativa. Esto tuvo una repercusión para la formación de otros organismos civiles que luchaban por la equidad electoral en otras entidades.⁶⁵

Sin embargo, el gobernador Jorge Treviño, no movió lo aprobado por la mayoría legislativa priista, ni convocó a ningún plebiscito. Ante la negativa gubernamental, la oposición partidista del PAN llevaría el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, por considerar que la Ley Electoral de Nuevo León vigente desde mayo de 1987, vulneró el ejercicio de los derechos políticos reconocidos por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La resolución de la OEA fue favorable a la petición de los panistas nuevoleonenses. Fue una victoria moral para la oposición partidista, porque no se hicieron las modificaciones pertinentes que sugería la OEA, por lo menos en esta coyuntura.⁶⁶

La siguiente reforma electoral local se hizo posterior a la reforma federal en 1993. Para octubre de este año, el congreso local

⁶⁵ La presencia del Ejército Democrático no era aislada en ese momento. Desde 1986, se había subsumido a un organismo que sería llamado Conciencia Democrática del Noreste, integrado por organismos civiles ligados al PAN de Cd. Juárez y Torreón. Estos propugnaban por el mismo objetivo de limpieza electoral. Después surgiría otro movimiento más amplio y heterogéneo llamado Asamblea Democrática por el Sufragio Efectivo (ADESE). En ella convergerían no sólo actores políticos nuevoleonenses de oposición, sino también los militantes del Movimiento Democrático de Chihuahua, del Frente Democrático Nacional y de partidos de izquierda, PRT y PMS que tuvieron una presencia civil importante en las elecciones federales de 1988. Después viene la creación del Consejo para la Democracia, integrado también por representantes de los principales partidos de oposición y ciudadanos, que sería el antecedente más inmediato del Grupo San Ángel en 1994 y posteriormente del Seminario del Chapultepec en 1995 para discutir reformas electorales. Entrevista a Rogelio Sada Zambrano, 10 de agosto de 2004, Monterrey, Nuevo León.

de Nuevo León de mayoría priista, había decidido incorporar los principales puntos de cambio, - en este afán de modernización ciudadana de la legislación federal - nacidos de los foros de consulta pública organizados en Nuevo León. La Comisión Estatal Electoral queda como sigue: un comisionado ciudadano pero aún designado por el Poder Ejecutivo. Se suprime la intervención del Secretario General de Gobierno así como del representante del Poder Ejecutivo, pero siguen permaneciendo los del Congreso. Los representantes de partidos sólo conservan el derecho de voz. La novedad es la ciudadanización en la organización electoral. Ahora se autoriza un comisionado ciudadano por cada representante de partido con registro definitivo. Con esta reforma se elimina el principio de autocalificación en las elecciones por los mismos diputados locales, pasando esta responsabilidad a la autoridad electoral.

Con la última reforma local en 1996, su vuelve hacer la lectura política bajo la coyuntura de la reforma federal que ocurre en ese año, que fue la última producida antes de la alternancia federal y local respectivamente.

En esta se consagra la ciudadanización del organismo electoral. La Comisión Estatal Electoral queda integrada por cinco comisionados ciudadanos y dos suplentes. A ella concurrirán con voz pero sin voto los representantes y suplentes que acrediten los partidos políticos. Se elimina cualquier posibilidad formal de injerencia del Poder Ejecutivo y los representantes del Congreso del Estado.

La designación de los comisionados ciudadanos es hecha por los partidos representados en el Poder Legislativo como quedó marcado en el artículo 63 fracc. XLVI de la Constitución Política del Estado.⁶⁷ Por tanto, su designación, estaría sujeta al juego de

⁶⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos. Informe núm. 8/91, Caso 10.180, México.

negociaciones partidistas en el ámbito legislativo, importando sobre todo, el logro del consenso para las designaciones.

Con esto, el organismo electoral se volvería un factor estructural importante para gestar el reemplazo interpartidario en el Estado. El impacto de las reformas electorales federales había provocado en el sistema político local un reconocimiento implícito a las luchas internas de los organismos civiles y partidistas para crear un organismo electoral ciudadanizado como eje de imparcialidad en la organización y calificación de las elecciones.

En este camino de liberalización política, el sistema de partidos local, a pesar de que se puede considerar un modelo pluralista en términos formales, en la correlación de fuerzas reales, se desarrolla un modelo bipartidista, en donde el PAN fue gradualmente ganando terreno al partido hegemónico dominante.

En el Cuadro 3.1 puede evidenciarse, por ejemplo el crecimiento legislativo del PAN a partir de la LXIV Legislatura, 1985-1988, donde tenían sólo cuatro diputados; aunque el resto de las partidos minoritarios PST, PDM, PPS, PARM, tenían mayor presencia con seis diputados. Para la legislatura 1988-1991 la presencia de los partidos minoritarios desaparece, repartiéndose las curules entre el PRI, 26 diputados y el PAN con 14 diputados. En la legislatura 1991-1994 tiene una presencia efímera el PARM con un solo diputado y vuelve a concentrarse las curules entre el PRI con 26 diputados y el PAN con 13 diputados. En la última legislatura antes de la alternancia, 1994-1997, el PAN gana 17 diputaciones, y el PRI se queda con 22 diputaciones, lo que representaría que por primera vez, el PRI perdiera la mayoría calificada para hacer reformas constitucionales. También por primera vez en esta legislatura, se integran el PT logrando 2 diputados y el PRD con una sola diputación. Para las elecciones de julio de 1997 donde saliera electo como gobernador Fernando Canales

Cuadro 3.1 Crecimiento de la oposición legislativa en el Congreso del Estado

Partido	LXIV Legislatura 1985-1988			LXV Legislatura 1988-1991			LXVI Legislatura 1991-1994			LXVII Legislatura 1994-1997		
	MR	RP	T	MR	RP	T	MR	RP	T	MR	RP	T
PRI	24	--	24	25	1	26	25	1	26	15	7	22
PAN	2	2	4	1	13	14	1	12	13	11	6	17
PST	--	2	2	--	--	--	--	--	--	--	--	--
PDM	--	1	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--
PPS	--	1	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--
PARM	--	2	2	--	--	--	--	1	1	--	--	--
PFCRN/PC	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
PRD	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1	1
PT	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	2	2
Total	26	8	34	26	14	40	26	14	40	26	16	42

Fuente: Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 149.

Nota: MR= mayoría relativa; RP= Representación proporcional; T= Total.

Clariond, su partido, el PAN, sería por primera vez la primera fuerza legislativa en el Congreso con 24 diputados, pero sin lograr la mayoría legislativa para hacer reformas constitucionales.

Este reemplazo interpartidario en el poder político, tuvo la oportunidad de contar con un gobierno unificado, al ser el PAN el que controle al mismo tiempo la mayoría simple en el Congreso y al Poder Ejecutivo. Sin embargo, como hemos dicho, al carecer el PAN de la mayoría calificada para hacer reformas constitucionales, lo obligaría a establecer coaliciones políticas con los partidos de oposición, como veremos más adelante.

Por lo pronto, en este proceso de reemplazo interpartidario a través del PAN en Nuevo León, demostró que el camino de liberalización política había garantizado el triunfo de la democracia electoral. No fue un camino de plena democratización porque no hubo acuerdos fundacionales entre oposición y régimen político

autoritario, sino acuerdos limitados y graduales que permitieron la democracia electoral y con esto la llegada del PAN al poder político.

La transición de tipo prolongada nuevoleonense había demostrado su fiabilidad para reconocer el principio de «una cabeza, un voto», pero sin lograr otros mecanismos de democracia semi-directa que permitiesen garantizar la plena realización de las garantías civiles y políticas de los ciudadanos sancionados en un marco constitucional respetado por la clase gobernante. Ahora la tarea del reemplazo interpartidario era ampliar el camino de la liberalización política y transitar por supuesto, a una gobernabilidad democrática.

Conclusiones

La experiencia del caso Nuevo León representa un punto fundamental para entender un proceso de liberalización política, lo que dio por resultado una transición de régimen, cambiando las reglas del juego (reforma electoral) y la estructura de autoridad (reemplazo interpartidario) a partir de condiciones autoritarias en el ejercicio del poder político.

Hemos demostrado que el régimen político de Nuevo León atravesó por problemas coyunturales que cuestionaron su eficacia y legitimidad para garantizar un desarrollo democrático principalmente desde el ámbito electoral.

En este sentido, la herencia autoritaria en el Estado fue enfrentado principalmente en este plano. Como ha quedado señalado, los regímenes políticos emanados del PRI habían diseñado unas reglas de juego en donde tanto el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tenían una injerencia directa en la organización electoral. Esto, por supuesto, generó una parcialidad que daba por

sentado la victoria sin precedentes al Partido Revolucionario Institucional.

Este diseño institucional sería cuestionado gradualmente tanto por la sociedad política y la civil. Esto deriva en la emergencia del Partido Acción Nacional como un interlocutor importante del régimen autoritario, y que en conjunto con otras organizaciones civiles, aumentaron la movilización política conflictiva sobre todo desde la coyuntura del fraude electoral de 1985.

Esto es, junto al PAN, las expresiones a través de empresarios en el documento Manifiesto por la Democracia Mexicana, CANACO, Consejo Cívico de las Instituciones de Nuevo León; de organizaciones civiles como la Asamblea Democrática Electoral, Ejército Democrático, Frente Popular Tierra y Libertad o de partidos como el PSUM y el PRT complementaron el camino de liberalización política. Las marchas multitudinarias y las huelgas en el verano de 1985 en contra del fraude electoral en los espacios públicos fueron elementos que alimentaron en uno u otro sentido, las funciones de una oposición democrática.

Sin embargo, fueron las acciones del Partido Acción Nacional, de la Asamblea Democrática Electoral y del Ejército Democrático las que se constituyeron en puntos de inflexión para preservar la zona de autonomía como actores de oposición al régimen que disputan su legitimidad para organizar elecciones y que realizan movilizaciones sociales lo cual eleva el costo del gobierno autoritario para seguir con las mismas reglas. Cabe destacar que tanto en la Asamblea Democrática Electoral como en el Ejército Democrático, pueden encontrarse militantes identificables con el PAN como Javier Livas o Rogelio Zambrano, pero predomina la composición heterogénea.

La Asamblea Democrática Electoral redacta el primer documento, digámoslo así - desde el espacio de la sociedad civil - para

reducir los espacios flagrantes de inequidad que contenía el marco electoral vigente y sin duda, su propuesta de ciudadanización de los órganos electorales sería retomada, sin reconocerse formalmente la aportación temprana de la Asamblea, a los debates posteriores de la reforma electoral.

Por su parte, el Ejército Democrático, se destaca por las acciones de resistencia civil en el Palacio de Gobierno para repudiar la reforma electoral de 1987, que no había rescatado las propuestas de la oposición. Aquí, es simbólico el momento en que Canales Clariond es sacado a la fuerza por elementos policíacos del Palacio de Gobierno. En 1997, cuando es elegido gobernador, los periódicos locales enfatizaban el contraste en las imágenes de ambas épocas: cuando es sacado por policías del Palacio de Gobierno y cuando llega triunfal a ocupar este recinto.

El Partido Acción Nacional, ya con las marchas de 1985, ya con sus legisladores locales que denuncian ante la OEA la violación a los derechos político-democráticos de la ley de 1987, eleva el costo del gobierno autoritario y demuestra una constante presencia opositora ante un régimen cerrado a profundizar en los cambios.

La lucha convergente ponía el dedo en la llaga: pese a la apariencia de formalidad-legal del régimen, se cuestiona la palanca de la reproducción autoritaria, buscando un camino democrático para la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos. Esto es por su supuesto concordante con un modelo de la democracia liberal-protectora, que prepondera la protección de las garantías individuales de los ciudadanos frente a las acciones de otros particulares y frente a la acción del Estado.

Este enclave de lucha movilizatoria delineó en buena medida el resto de la transición nuevoleonense: fueron las reglas electorales, el principal objeto de la pugna, dado que no existió un acuer-

do fundacional para una democratización amplia del sistema político entre los actores sociales y políticos. Y es que quizá de este entorno político, no podía obtenerse más: tanto las reformas políticas acordadas tanto por la oposición y el gobierno no podían ofrecer, en ese momento, mayores garantías democráticas que redefinieran el resto de los ámbitos en la relación Estado-sociedad.

Y en este proceso, se logró que el gobierno priista tuviera una crisis de gobernabilidad entendiendo por esto el desequilibrio inesperado entre el nivel de demandas sociales (reglas competitivas para el acceso al poder) y la capacidad de respuesta del régimen (resistencia a la apertura del pluralismo político competitivo) y que fue percibido como inaceptable por los actores políticamente organizados (PAN y organismos civiles) generando, en consecuencia, una proliferación de movilizaciones y resistencias.

Pese a las resistencias del régimen, el cambio legislativo logra, y aquí quizá conviene ponderar la importancia de una variable externa, como fue el inicio del proceso de ciudadanía del Instituto Federal Electoral (IFE) en el año de 1990. Se puede inferir que el escenario federal da la pauta para en el plano local, se hicieran las reformas electorales de 1993 y 1996, que otorgaron mayores controles para la organización imparcial de las elecciones. Sin embargo, este cambio implícitamente también reconocía la racionalidad democrática de las propuestas de reforma electoral por parte de la oposición democrática, fundamentalmente a partir de 1985.

En esta oposición democrática, fue el Partido Acción Nacional quien ante los ojos del electorado mostró una alternativa democrática creíble. Por supuesto, esto explica el reemplazo interpartidario en 1997 (modelo pluralista-competitivo) pero no sus alcances democratizadores.

Es por eso que al gobierno de Fernando Canales Clariond, el primer gobernador panista en el Estado de Nuevo León, le tocaría el reto histórico de avanzar en la institucionalidad de política democrática, tanto en el ámbito del régimen político como en la relación Estado-sociedad.

Sin embargo, el gobierno panista llega al poder sin que se hayan generado estos acuerdos fundacionales para la democratización que condujeran fluidamente a un nuevo arreglo institucional. El dilema de legitimidad para la nueva elite gobernante del PAN era lidiar con el viejo arreglo institucional y a la vez elegir nuevas pautas de racionalidad democrática.

El siguiente capítulo explora el ámbito del régimen político, a través de sus instancias principales: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y su capacidad para instaurar una política de tintes democráticos.

SEGUNDA PARTE

IV

LA "POLÍTICA" DEL RÉGIMEN POLÍTICO

Introducción

En este apartado analizamos la posible institucionalidad de una política democrática en el ámbito del régimen político, referida principalmente en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El ámbito del régimen político estuvo compuesto por un gobierno emanado del PAN que tuvo mayoritariamente el control en el Poder Legislativo y en el Poder Ejecutivo. Por supuesto, esta nueva configuración fue producto de la competitividad partidaria lograda en el proceso de liberalización mencionado anteriormente.

Estudiar el régimen político implica conocer el nivel de las reglas e instituciones del juego político que conformaron sus fórmulas institucionales sobre todo en lo concerniente a la instauración de una política democrática.

Por lo tanto, la indagación del capítulo está elaborada de acuerdo a la capacidad del régimen político para establecer la institucionalidad de la política democrática en el control del Poder Ejecutivo desde el punto de vista de la práctica y la normatividad constitucional por otras instancias de gobierno como el Poder Legislativo y el Poder Judicial, mecanismos de equidad para la competencia político-electoral; acceso a las diversas fuentes de

información por parte de los ciudadanos y de participación ciudadana.

Sin embargo, estas reformas que se dieron en el sexenio para la promoción de la política democrática serían limitadas (electoral, acceso a la información pública), nulificadas (participación ciudadana) y violadas en su motivación original (proceso de designación del Procurador de Justicia y respeto a las garantías constitucionales en la designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia).

El panismo gobernando Nuevo León

El reemplazo interpartidario colocó al PAN como la primera fuerza política tanto en el Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. Esto dio como resultado en términos formales un gobierno unificado, lo cual significó que la mayoría legislativa del Congreso del Estado correspondió al partido político al que también pertenece el titular del Poder Ejecutivo; es la experiencia de «mayorías consonantes no divididas.»¹

Los gobiernos unificados, en teoría, aseguran en principio la gobernabilidad del régimen político, dado que hay identificación de intereses para el diseño y ejecución de la política pública entre los hacedores de la ley y el poder que se encarga de ejecutarlo. Sin embargo, en ambas composiciones legislativas, el PAN careció de

¹ Esta es una condición que acompaña por lo general a la mayoría de los gobiernos presidencialistas, aunque también pueden crearse en la misma, condiciones para «gobiernos divididos». Entendemos por esto, en el marco de una división de poderes, que el partido que lleva al gobernador a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario (50+1) de los escaños en el Congreso. Véase Alonso Lujambio, «Estudio Introductorio» en Alonso Lujambio (ed.) *Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana. Congreso Nacional de Ciencia Política*, México, UAM, IFE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, p. 9

la mayoría calificada para hacer las reformas constitucionales. La mayoría calificada se origina cuando son integrados los votos de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, es decir, el aseguramiento de 28 votos.² Derivado de esta correlación de fuerzas, se obligaría al PAN a formar coaliciones legislativas con los partidos de oposición para sacar adelante las iniciativas de reforma constitucional. Por tanto, el régimen político panista fue un gobierno unificado en términos formales, pero obligado a ser un gobierno de coalición legislativa en los proyectos de reforma constitucional.

En la LXVIII Legislatura, 1997-2000, el PAN tuvo una mayoría legislativa simple con 24 diputados. El PRI sería por primera vez en la historia legislativa local, la segunda fuerza política, al tener sólo 14 diputados. Tanto el PRD como el PT tendrían una precaria representación con dos diputados cada uno. La oposición en su conjunto, sumaba 18 votos. A continuación se presenta en el Cuadro 4.1 la composición legislativa de la LXVIII Legislatura, desagregando los diputados de representación proporcional y los de mayoría legislativa.

La LXVIII Legislatura presentó en su transcurso dos escisiones en los grupos parlamentarios del PRI y el PAN. En el caso del PRI, los diputados Cesar Lucio Coronado, María Elena Chapa y Jaime H. Rodríguez Calderón, quienes criticaron la conducción de su líder parlamentario Oscar Adame, decidieron separarse de la fracción en agosto de 1998. Los tres querían formar su propio grupo legislativo, pero el dictamen no permitió la proliferación de grupos legislativos de una misma corriente partidista.³

² Art. 141 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso de Nuevo León, Legislatura LXIX, febrero de 2003.

³ El dictamen señalado indicaba: « (...) Que la separación de dos o más diputados de su grupo legislativo, no implica la formación de un nuevo grupo inte-

Cuadro 4.1 Composición de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado (1997-2000)

Partido Político	Diputados de Mayoría Relativa	Diputados de Representación Proporcional	de	Total de integrantes del grupo legislativo
PAN	18	6		24
PRI	8	6		14
PT	0	2		2
PRD	0	2		2
Total	26	16		42

Fuente: Elaboración propia con información del H. Congreso del Estado.

Los tres diputados no renunciaron a su militancia priista, pero mantuvieron su escisión de la fracción y se les llegó a denominar el grupo G-3. Caso contrario fue el del diputado Jorge Padilla Olvera, quien resultó expulsado de la militancia del PAN al criticar las actuaciones del partido en el ámbito nacional y local.⁴ El diputado se unió a las filas del Partido del Centro Democrático pero no queda autorizado para formar una fracción parlamentaria al declararse improcedente su solicitud fundada en los artículos 43 y 46 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado para formar una grupo legislativo del PCD, por lo que subsistió como diputado local independiente.⁵ Fue la primera y única escisión

grado por los diputados escindidos, sino más bien que el grupo legislativo que sufrió la escisión, deberá reorganizarse para dar origen al nuevo partido correspondiente ante el Congreso del Estado, quedando los diputados que se separaron al margen de él, sin poder formar grupo legislativo alguno (...) Resulta pertinente advertir que la proliferación de grupos legislativos, pertenecientes a un mismo partido político, podría generar un riesgo a la unidad y coordinación necesarias entre los diputados de una misma afiliación partidista». Exp. núm.221, Legislatura LXVIII, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, 19 de enero de 1999, pp. 5 - 6.

⁴ Específicamente en este último criticaba el escándalo de corrupción en que se había involucrado el alcalde panista Jesús María Elizondo. «Me sacan por decir la verdad: Padilla», *El Diario de Monterrey*, 22 de agosto de 1998, p. 1b.

⁵ La solicitud de Padilla Olvera fue presentada el 30 de junio de 1999 y recibió respuesta hasta noviembre de ese año. Congreso del Estado de Nuevo León, Legislatura LXVIII, Secretaría, Oficio núm. 551/215/99 dirigido al Presidente

que sufrió la fracción en todo el sexenio panista, dado que el resto del trabajo legislativo funcionaría con apego a la disciplina legislativa.⁶

En la siguiente legislatura del Congreso del Estado se continuó con el esquema de gobierno unificado. Como se señala en el Cuadro 4.2, para el año 2000 el PAN ya experimenta el desgaste del poder, aunque no afecta mayormente a su composición legislativa. Seguía la mayoría panista con 23 diputados, uno menos que la pasada legislatura. En el caso del PRI había aumentado dos. El PT seguía con la misma cuota, a diferencia del PRD que tendrá un diputado menos.

Cuadro 4.2 Composición de la LXIX Legislatura del Congreso del Estado (2000-2003)

Partido Político	Diputados de Mayoría Relativa	Diputados de Representación Proporcional	Total de integrantes del grupo legislativo
PAN	16	7	23
PRI	10	6	16
PT	0	2	2
PRD (Alianza por Nuevo León)	0	1	1
Total	26	16	42

Fuente: Elaboración propia con información del H. Congreso del Estado.

de la CEE, Ramón de la Peña Manrique donde se comunica que el diputado Presidente del Congreso, el panista Luis David Ortiz Salinas declaró improcedente la solicitud del diputado escindido, 25 de noviembre de 1999.

⁶ A pesar de que fue un acuerdo legislativo por unanimidad el no reconocimiento del grupo legislativo del PCD, en el dictamen previo de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales hubo dos interpretaciones divergentes. Mientras que una corriente argumentó que los artículos 43 y 44 de la Ley Orgánica del Congreso no favorecían la creación del GLPCD, la otra interpretación fundamentada en el mismo artículo 43 señaló que si se podía formar un nuevo grupo legislativo. El veredicto del dictamen era tibio, al no fijar ningun-

En términos generales, puede señalarse que en la legislatura 1997-2000 fueron aprobadas la mayoría de las iniciativas que provenían del Poder Ejecutivo. La Gráfica 4.3 muestra las iniciativas que fueron resueltas. El trámite que se les da es en dos sentidos: aprobadas y desechadas o atendidas. Por desechada se entiende que se declaró improcedente jurídicamente para su aprobación y por el concepto de atendidas, se entienden los asuntos administrativos que tuvo que atender la legislatura.⁷ Las iniciativas del Poder Ejecutivo son mayormente aprobadas (37%) y en segundo lugar son del PRI (12%). Tanto el PAN como los Particulares mantienen la misma cantidad de iniciativas aprobadas (6%); el resto de las fracciones legislativas PT, Padilla Olvera y PRD mantienen una baja cantidad de iniciativas aprobadas (entre el 1% y 2%). A los municipios no se le aprobó ninguna iniciativa.

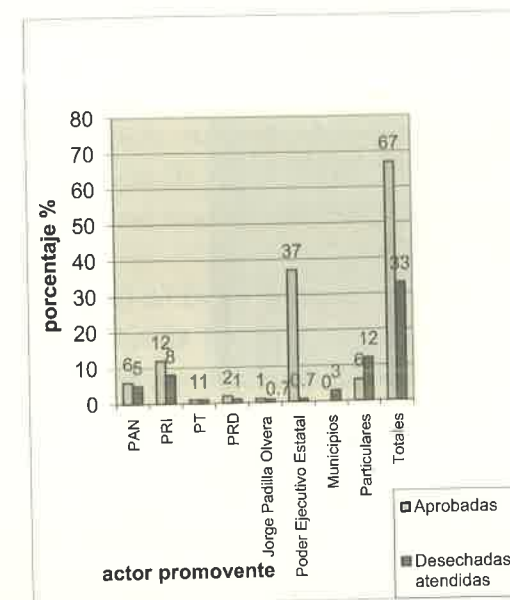
Por su parte, en la Legislatura 2000-2003 se mantuvo similar el trabajo legislativo. Como es señalado en la Gráfica 4.4 las iniciativas del Poder Ejecutivo, son las mayormente aprobadas (28%). Los particulares tienen ahora un segundo lugar en la tasa de aprobación (17%), en tercer lugar se coloca el PAN (9%) seguido del PRI (7%) y el PT (4%).

En ambas legislaturas como puede observarse, predominaron las resoluciones a favor del Poder Ejecutivo, actuando el PAN con una disciplina legislativa para respaldar las iniciativas del mismo.

na posición: «(...) estimamos que las dos opiniones que han sido expuestas aportan valiosos argumentos jurídicos que deben ser considerados, por lo que con el fin de ilustrar la decisión que en su momento se tome (...)». De los 11 integrantes que integraron esta Comisión, el PAN tenía mayoría, (6) pero aún así no se logró determinar una posición interna para el caso. Expediente núm. 430, Legislatura LXVII, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, Congreso del Estado de Nuevo León, 22 de noviembre de 1999.

⁷ Entrevista personal con Luis Cuevas, Jefe del Departamento de Proceso Legislativo de la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, 3 de diciembre del 2004.

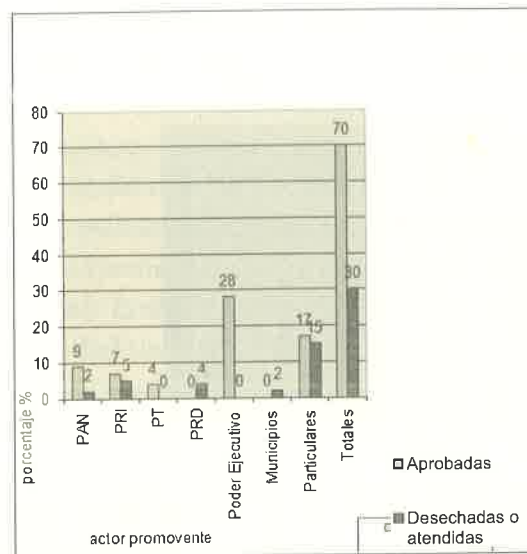
4.3 Gráfica Iniciativas resueltas por actor político promovente en la LXVIII Legislatura (1997-2000)



Fuente: Elaboración propia con información de la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, Legislatura LXVIII del 15 de octubre de 1997 al 14 de octubre del 2000. Para mayor detalle véase Apéndice A.

Esto en principio, muestra que entre ambos poderes, existió un principio de gobernabilidad estructural, que le dio estabilidad al régimen político, como era de esperarse dentro de la formalidad de un gobierno unificado. Sin embargo, estos datos cuantitativos, no traslucen todavía la dimensión de una institucionalidad de una política democrática. Para esto revisamos a continuación el marco de la Reforma del Estado, que en conjunto muestra las propuestas de reforma institucional para el nuevo gobierno panista.

Gráfico 4.4 Iniciativas resueltas por actor político promovente en la LXIX Legislatura (2000-2003).



Fuente: Elaboración propia con información de la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, Legislatura LXVIII del 15 de octubre de 2000 al 18 de septiembre del 2003. Para mayor detalle véase Apéndice B.

La Reforma del Estado

En términos institucionales, lo que conlleva a un cambio de régimen político y a la postre a una nueva relación con la sociedad, es una propuesta de Reforma del Estado, que busca establecer un «pacto institucional» para el establecimiento de la gobernabilidad democrática. Esto puede considerarse como el marco de operación para superar las restricciones institucionales del pasado. El PAN, en diversos documentos internos, habría vislumbrado por donde recorrería su propuesta ya que señalaban que «(...) el autoritarismo y la falta de democracia (está en) casi todas las estructuras de la sociedad (...) Es preciso sacudirnos esta cultura

negativa a la que nos ha acostumbrado un sistema político injusto y autoritario y una auto complacencia omisa (...).»⁸

Por ejemplo, en su Plan Mínimo de Gobierno propone acotar las funciones concentradas del Poder Ejecutivo planteando la independencia del Poder Judicial y su fortalecimiento para la impartición de justicia. Además, promovían la designación del Procurador de Justicia de Nuevo León a consideración del Congreso del Estado, para que no quedara sólo en manos del Poder Ejecutivo.⁹

En el Plan Estatal de Desarrollo hay otras promesas democráticas: la actualización de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León; mecanismos como el plebiscito y referéndum y «otras formas de participación a través de las cuales la opinión de los ciudadanos defina el rumbo del Estado».¹⁰ En términos de rendición de cuentas si fuera necesario - acotan - darían curso a una ley de acceso a la información, para que «el gobierno esté obligado a proporcionar información a la sociedad civil».¹¹

En su Plataforma de Gobierno, plantearon hacer vigente el artículo 39 constitucional federal, que señala que el pueblo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, con el fin de lograr: «(...) una democracia integral, que respete la pluralidad de la sociedad y que establezca los cauces participativos a todos los grupos de la sociedad civil».¹²

Sin embargo, el PAN no había desarrollado un planteamiento sistémico que pudiera guiar operativamente una gobernabilidad

⁸ Plataforma de Gobierno 1997-2003, Partido Acción Nacional, 1997, p. 61.

⁹ Nuevo León Siglo XXI. Plan Mínimo de Gobierno, 1997-2003, Fernando Canales Clariond, documento interno del PAN, p. 14.

¹⁰ Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1998, p. 19.

¹¹ Plataforma de Gobierno, *op. cit.*, pp. 17, 36-37.

¹² *Ibid.*, p. 37.

democrática, aunque la propuesta de un «cambio democrático» estaba por lo menos delineada en sus documentos internos y por supuesto en el Plan Estatal de Desarrollo.

El establecimiento de una agenda de Reforma de Estado vendría hasta enero de 1998, ya en el ejercicio de gobierno. Previa convocatoria del Poder Ejecutivo se iniciaron sesiones de diálogo político en el Congreso del Estado, con la representación de los partidos políticos y del Poder Ejecutivo. En el Segundo Informe de Gobierno, se reconocía su misión: «El objetivo es la búsqueda de consensos, que al lograrse pueden derivar en acciones concretas o bien en iniciativas de Ley para ser sometidas a la Soberanía Popular aquí representada, con el objetivo de actualizar las instituciones de Estado».¹³

La agenda temática de la Reforma del Estado de 1998 contenía ocho puntos dispuestos de la siguiente manera: 1) Federalismo, descentralización de funciones, recursos y responsabilidades, 2) Modernización administrativa y contraloría social, 3) Política social, 4) Procedimientos electorales para la creación de condiciones de igualdad en la participación política, 5) Seguridad y reforma judicial, 6) Estado y sociedad civil, 7) Combate a la corrupción, 8) La familia.

En el diseño de esta agenda se retomaron los temas de la que ya se había discutido por los partidos políticos en noviembre de 1995, pero se adicionaron dos más: la familia y el combate a la corrupción. El primero es identificable claramente en las raíces de la doctrina panista.¹⁴

¹³ Primer Informe de Gobierno del Estado de Nuevo León, 1998, Gobierno del Estado de Nuevo León, CD-ROM.

¹⁴ Desde la proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, aprobada por la XVIII Convención Nacional con fecha del 16 de mayo de 1965, se incluye a la familia como uno de los principios ordenadores de la política social panista en función de su propuesta conservadora.

La mesa central del diálogo, llamado Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado, fue creada como una instancia para la concurrencia e interlocución con la participación de los partidos políticos con representación en «instancias gubernamentales». Se crearon en coadyuvancia los Grupos Técnicos Auxiliares para la consecución del trabajo de soporte en materia de análisis y propuestas sobre los que deliberaría el Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado.¹⁵

También se acordó la conformación de un Grupo Alterno con el propósito de conciliar los conflictos coyunturales entre los partidos políticos y las instancias de gobierno que eventualmente pudieran afectar el diálogo central para la Reforma del Estado, aunque se aclara que esta última instancia no entró en operaciones.¹⁶

El Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado tuvo como misión fundamental elaborar propuestas consensadas para su posterior discusión y aprobación por parte del Congreso del Estado. Es así como en estas mesas de diálogo político se aprobaron los proyectos de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia, la Ley Orgánica del Poder Judicial y las revisiones de la reforma electoral que fueron llevadas después al Congreso del Estado.¹⁷

¹⁵ Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado, documento interno de la Subsecretaría de Desarrollo Político, 2 de noviembre de 1999, p. 9.

¹⁶ Aquí se retoma la experiencia nacional en 1995 cuando se negociaba la reforma electoral. Al caerse el diálogo en la Mesa de Bucareli entre los partidos políticos y el Poder Ejecutivo, emergió el diálogo en el Seminario del Castillo de Chapultepec, que era un espacio creado desde la sociedad civil para impulsar los acuerdos. Sin embargo, en Bucareli con la experiencia del diálogo central roto, se crea una mesa alterna para atender las demandas particulares del PRD y PAN para esclarecer los conflictos post-electorales en Tabasco, Chiapas y Yucatán.

¹⁷ Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado, documento interno de la Oficina del Gobernador, febrero de 1999.

Esto daría pauta para que desde el Congreso del Estado en el verano de 1998 se emitiera la Agenda Legislativa para la Reforma del Estado de Nuevo León 1998-2000 como un acuerdo aprobado por unanimidad de todas las fracciones legislativas.¹⁸

Esta propuesta reconocía el pasado autoritario y la necesidad de transformación de la estructura institucional local:

(...) el sistema político mexicano prevaleciente todavía, pero que se encuentra en una fase de interpretación, propició ciertos excesos, de hecho y derecho, en beneficio de uno de los tres poderes (el Ejecutivo) y uno de los 3 niveles de gobierno (el federal) en detrimento de los otros dos poderes (...) este fenómeno se repite a nivel estatal. La transformación del sistema político mexicano a la que se hace referencia es lo que en los últimos años se ha llamado Reforma del Estado y que tiene por propósitos esenciales hacer efectiva la separación de poderes (...) y avanzar lo más posible en la realización de una sociedad democrática en la que el gobierno sea efectivamente medio para la realización del ser humano.¹⁹

Como se muestra en el Cuadro 4.5 la Agenda Legislativa contemplaba cinco grandes ejes para lograr este cambio institucional, proyectando la creación de iniciativas de ley que permitieran el «cambio democrático».

¹⁸ Asuntos Resueltos por la Legislatura LXVIII 1997-2000, Acuerdo núm.19, 9 de junio de 1998, Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, núm. 106, 3 de julio de 1998.

¹⁹ Agenda Legislativa para la Reforma del Estado de Nuevo León, 1998-2000, Legislatura LXVIII, Congreso del Estado de Nuevo León, 9 de junio de 1998, p. 2.

Cuadro 4.5 La Agenda Legislativa para la Reforma del Estado

Ejes de la Reforma del Estado	Proyectos de reforma y/o creación de ley más importantes
Reforma Política	1. Desarrollo Político: -Ley de Participación Ciudadana y de Organizaciones No Gubernamentales * -Referéndum * -Plebiscito * -Ley Electoral 2. Fortalecimiento de la División de Poderes -Normatividad del Poder Legislativo -Reforma Constitucional del Poder Judicial 3. Administración Pública y Desarrollo Municipal -Ley de Planeación * -Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y municipios de Nuevo León -Ley de Coordinación Hacendaria * -Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León -Revisión Integral a la Constitución del Estado
Administración y Procuración de Justicia	-Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León -Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León -Ley de Defensoría de Oficio *
Desarrollo Económico y Urbano	1. Desarrollo Urbano - Sistema Estatal de Comunicaciones Viales y Transportes del Estado de Nuevo León *
Desarrollo Social	1. Desarrollo Económico y Seguridad social -Iniciativas de Fomento a la Investigación Científica* 2. Desarrollo Humano, Ecología y Medio Ambiente -Ley de Prevención de Violencia Intrafamiliar * - Consagración constitucional del respeto a la vida desde la concepción hasta la muerte natural *
Seguridad Pública	-Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León -Ley Orgánica de los Cuerpos de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León -Ley de Protección Civil para el Estado de Nuevo León

Nota: *Son proyectos de ley de nueva creación.

Fuente: Elaboración propia con información de la Agenda Legislativa para la Reforma del Estado 1998-2000, Legislatura LXVIII, II. Congreso del Estado, 8 de junio de 1998, pp. 6-7.

Los diputados de la LXVIII Legislatura resaltaron la importancia de haber logrado la Agenda de la Reforma del Estado:

(...) es la primera vez que los titulares del Poder Legislativo presentan de manera anticipada los principales asuntos a atender por la Legis-

latura convocando de esta manera a ciudadanos, autoridades de los Poderes Ejecutivo y Judicial y a la sociedad en su conjunto a participar en la Reforma del Estado de Nuevo León (...).²⁰

Para su difusión se envió a las diversas asociaciones civiles, dependencias públicas, empresas. Sin embargo, la posibilidad de que se institucionalizara la participación de la sociedad civil en estas discusiones fue negada toda vez que no se constituyó una interrelación dialógica entre los actores legislativos y la sociedad civil.²¹

Sólo se generó la instancia denominada Reunión de la Agenda Legislativa, a la que concurren en sesiones mensuales eventualmente el Gobernador; el Secretario General de Gobierno; la Subsecretaría Jurídica; el Director de Gobierno y el Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado.²²

En este sentido, puede interpretarse la propuesta de la Reforma del Estado como un pacto institucional consensuado por unanimidad entre las fracciones parlamentarias del Congreso y en su posterior discusión sólo intervinieron los actores centrales del Poder Ejecutivo.²³

Sin embargo, como veremos en el resto de los apartados, en buena medida las reformas propuestas tan sólo entre los actores políticos, no tendrán el alcance necesario para apuntalar a una plena democratización ya sea por una intención deliberada o por una incomprensión de lo que implica una democracia.

²⁰ *Ibid.*, p. 6.

²¹ El documento fue difundido a la opinión pública el 17 de julio de 1998 por la Dirección de Comunicación Social del Congreso del Estado, Legislatura LXVIII.

²² Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado, documento interno de la Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría General de Gobierno, 2 de noviembre de 1999, p. 2.

²³ Periódico Oficial del Estado, núm. 16, 3 de julio de 1998.

Resistencias a la democratización

De la agenda de la Reforma del Estado destacamos los rubros del desarrollo político (participación ciudadana, reforma electoral) y de fortalecimiento a la división de poderes (reforma al Art. 87 constitucional y de reforma al Poder Judicial). Estas, a nuestro juicio, constituyeron los elementos necesarios para el establecimiento de una institucionalidad democrática en el sexenio panista. Sólo añadimos otra propuesta importante que es la Ley de Acceso a la Información Pública, que no estuvo contemplada inicialmente en la agenda de Reforma del Estado, pero que su promulgación no puede pasar desapercibida en este examen. Como veremos más adelante, existieron limitaciones para establecer su racionalidad democrática toda vez que se haga el análisis de cada uno de estos rubros a través de la relación entre los poderes ejecutivo-legislativo-judicial.

a. Las reformas electorales

El reto del PAN en el poder político no era menos trascendente que el que tuvo como actor de oposición: sería el encargado de condensar una reforma electoral definitiva, ya que su gobierno cargaba con la expectativa de perfeccionar las condiciones de equidad en la competencia de los partidos políticos, temática por la cual se había luchado en la etapa de liberalización política. El establecimiento de una autoridad electoral ciudadanizada y autónoma no era aún suficiente. Seguía siendo importante reforzar los criterios de equidad en la competencia de los partidos políticos. Hubo dos iniciativas importantes de la oposición legislativa en este sentido, la equidad de género para la competencia interna de los partidos para las candidaturas y la fiscalización de los

gastos de precampaña en la elección interna de los partidos. La iniciativa sobre equidad de género provino del grupo legislativo del PRI.²⁴ Consistió en reformar el Art. 112 de la Ley Electoral para que los partidos políticos en ningún caso postularan más del 70% de los candidatos de un mismo sexo. Esto significaba la necesaria promoción de las mujeres en los cargos de representación popular.²⁵ Pero el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales rechazaba por improcedente tal solicitud porque:

(...) obligar a los partidos políticos a que en sus estatutos contemplen una medida como la que se propone (invade) claramente sus funciones y su régimen interno, podría ser una medida contraproducente e incluso violatoria de la libertad política de sus integrantes (...) *Está en la esfera de la libertad de los partidos políticos proponer como candidatos a un 100% de hombres o bien un 100% de mujeres.*²⁶

La otra iniciativa versó sobre la fiscalización de los gastos de la precampaña interna de los partidos. Fue una propuesta de Convergencia de Movimientos Municipales por la Reorganización del PRD. Sustentó la necesidad de que la autoridad electoral tuviera mayor control sobre el origen y el monto de los recursos de las precampañas de las elecciones internas de los partidos. La iniciativa se enmarcó en el contexto del debate nacional ya que estaba

²⁴ «Iniciativa de reforma al Art. 112 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León para la igualdad y equidad política a través de una acción afirmativa», 14 de octubre de 1997.

²⁵ Esta propuesta daba el seguimiento local a la reforma del COFIPE del 19 de noviembre de 1996 que estipula que los partidos políticos no excedan del 70% de sus candidatos para un mismo género.

²⁶ Las cursivas son propias. Acuerdo Administrativo núm. 40, LXVIII Legislatura, Congreso del Estado de Nuevo León, 19 de enero de 1998.

la pugna por el origen del financiamiento ilícito que manejó la organización Amigos de Fox para la campaña presidencial del año 2000, lo que finalmente el IFE comprobó y sancionó al PAN por su responsabilidad. Sin embargo, en su dictamen correspondiente se rechazó legislar en la materia:

(...) estimamos desatinado el criterio sustentado por los promoventes, en atención a que las denominadas elecciones internas de las organizaciones partidistas no están reguladas por las normas estatales (...) por lo que no es el caso imponer limitación alguna a los procedimientos que rigen la designación del candidato de cada partido a cargos de elección popular de cada partido». ²⁷

Las iniciativas que habían sido desdeñadas en el debate legislativo, no propiciaron la cerrazón por parte de los partidos de oposición para seguir discutiendo los temas de la reforma electoral. Para esto se estableció un Grupo Técnico Electoral, al cual fueron convocados los representantes del PAN, del PRD, del PT y del PSN, de un Comisionado Ciudadano en representación de la Comisión Estatal Electoral, así como del Magistrado Presidente y del Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado.

Siguiendo el camino del reformismo electoral iniciado una década atrás, ahora el PAN tendría en su sexenio tres reformas electorales (1999, 2000, 2002) que fortalecieron en buena medida la eficiencia operativa del proceso electoral, pero no asimismo las garantías de equidad en la competencia del sistema de parti-

²⁷ Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, exp. 771, 1171 y 1368, Congreso del Estado de Nuevo León, Legislatura LXIX, 7 de mayo del 2002, p. 5.

dos, sobre todo en materia de fiscalización del financiamiento privado y de regulación de las precampañas internas de los partidos.

No obstante, se logró la primera reforma electoral en julio de 1999, que fue aprobada por mayoría legislativa sin lograr la unanimidad.²⁸

Esta reforma abunda con mayor precisión los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, al señalar el voto activo y pasivo; los requisitos para la observación electoral, la elección escalonada de los comisionados ciudadanos; la integración de las mesas auxiliares de casilla y cómputo (entrega y recepción de los paquetes electorales) y los medios de impugnación de los actos electorales.²⁹

El mismo gobernador Fernando Canales reconoció que en esta reforma no se obtuvo la unanimidad necesaria en los temas angulares de una reforma electoral definitiva, dado que se esperaba que las reglas del juego político-electoral tendrían que ir forzosamente consensuadas para que no se imputen «condiciones de inequidad política» por parte de la oposición:

Las resoluciones tomadas en el Grupo Técnico Electoral se remitieron a la Mesa de Diálogo Político, donde se logró consenso aproximadamente en 180 artículos de la Ley Electoral del Estado. Por otro lado, y ante la falta de acuerdo entre las representaciones partidistas respecto a algunos temas de trascendental importancia en la reforma

²⁸ Periódico Oficial núm. 91, Decreto núm.201, 30 de julio de 1999. Previamente a esta reforma se había presentado la aprobación de la Ley del Servicio Profesional Electoral (diciembre 1998), en donde se controvertió su aprobación por la fracción priista en el congreso ante la SCJN, por dejar fuera de la CEE al anterior cuerpo técnico.

²⁹ Periódico Oficial del Estado, núm. 91, decreto núm. 202, 30 de julio de 1999, pp. 12-156.

electoral tales como financiamiento público, coaliciones y representación ante órganos electorales, entre otros, la discusión sobre estos asuntos se trasladó al ámbito del Poder Legislativo en donde finalmente mereció la aprobación de la mayoría calificada.³⁰

En la reforma del año 2000 sólo se toca el artículo 10 de la Ley Electoral, cuyo sustento de cambio fue determinar que para formar parte de la planilla de regidores en la elección del Ayuntamiento se deberán cumplir los requisitos que establece la Constitución Política local, esto es en principio, acreditar residencia en el municipio en cuestión. Antes bastaba acreditar residencia en cualquier municipio del área metropolitana (Apodaca, Escobedo, San Pedro, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás, Santa Catarina y García) para competir en la planilla de cualquiera de estos municipios.³¹ Este fue el costo político que el PAN pagaba al tener señaladamente dos militantes activos en su oportunismo político que habían sido «alcaldes consecutivos» del área metropolitana y que fueron duramente criticados por la opinión pública: Jesús Hinojosa Tijerina y Jesús María Elizondo. El primero había sido alcalde de San Nicolás para buscar inmediatamente después la alcaldía de Monterrey; Elizondo hizo lo mismo: primero en Guadalupe y después en Monterrey.

Por último, en la reforma electoral del 2002, también se toca un solo artículo, el 158 de la Ley Electoral. Con esto se daba otra

³⁰ «Tercer Informe de Gobierno» en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM. Aún y con los alcances mediatizados de la reforma a la Ley Electoral, por un error técnico de la Dirección Jurídica de la Secretaría General de Gobierno, (siendo la encargada Árida Bonifaz Sánchez) fue publicada a destiempo por lo que no fue posible usarla en las elecciones (en este caso) locales del año 2000.

³¹ Periódico Oficial del Estado, núm.123, Decreto núm. 383, 13 de octubre del 2000, pp. 39-49.

conformación al Primer Distrito con cabecera de Monterrey. Esta reforma surgió a consecuencia del restablecimiento de límites territoriales entre Escobedo y Monterrey, asignándose nuevas colonias a Monterrey (con gobierno panista) que pertenecían a Escobedo (gobierno priista). El conflicto de límites adquirió un matiz político dado que las colonias - en su mayoría de alta marginación económica - anexadas a Monterrey, eran núcleos de la base territorial priista en Escobedo. Uno de los motivos que haría suponer una clara intencionalidad política era que algunas colonias anexadas a Monterrey fueron beneficiadas con recursos del Programa Hábitat de SEDESOL para las viviendas con alta marginación.³²

En suma, estas reformas electorales, sin duda representaron avances para la eficacia técnica del proceso electoral, pero no se tocaron los puntos trascendentes de una reforma electoral definitiva en el Estado: mayores controles fiscalizadores a la autoridad electoral en el financiamiento privado a los partidos, así como a sus gastos de precampaña interna. La ausencia de una reforma electoral integral, seguía pesando para la conformación de una institucionalidad sólida de política democrática en el plano electoral.

b. Derogación de la participación ciudadana

El grupo legislativo del PAN en enero de 1998 fue el primero que sometió una iniciativa para integrar por adición las figuras del plebiscito y del referéndum al Art. 115 de la constitución federal para después homologarla a la local. Sin embargo, como veremos más adelante, la discusión definitiva sobre ambas iniciativas fue

³² Periódico Oficial del Estado, núm. 94, Decreto núm. 244, 31 de julio del 2002, pp. 3-7.

la que provino del Poder Ejecutivo.³³ Pero antes de la discusión de ambas iniciativas, conviene revisar una iniciativa surgida desde la ciudadanía. Esta fue la «Ley sobre Iniciativas Ciudadanas del Estado de Nuevo León».³⁴ Esta iniciativa buscó perfeccionar las garantías del ciudadano nuevoleonés para someter una iniciativa de ley, como marca el Art. 68 de la Constitución Política local.

La propuesta ciudadana reglamentaba con mayor exactitud las garantías de participación ciudadana, a través de las figuras de Iniciativa Ciudadana (presentada por uno o varios ciudadanos) y de Iniciativa Popular (presentada por lo menos por 20 mil ciudadanos, el 1% de la lista nominal de ese año). Pero el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales rechazó por mayoría la iniciativa ciudadana, aduciendo «cargas de trabajo» innecesarias dado que en todo caso estas iniciativas carecerían del respaldo popular:

(...) El proyecto de ley busca garantizar la eficacia de la participación ciudadana, y para tal efecto impone al Congreso, representante de todo el pueblo de Nuevo León, la obligación de atender exhaustivamente toda iniciativa que presente ya sea un ciudadano individual o cualquier grupo que reúna por lo menos al 1% de ellos; sin embargo, los términos que propone el proyecto que se analiza, sin duda, planteados con la mejor intención democrática, afectarían inconvenientemente la operación y funcionamiento del máximo órgano estatal de representación democrática: el Congreso (...) *se impo-*

³³ Exp. núm. 69, Legislatura LXVIII, Reformas por adición a la Constitución Política Federal respecto a las figuras de referéndum y plebiscito, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, Congreso del Estado, 10 de julio 2000.

³⁴ Una de las promotoras de la iniciativa era Mariana Téllez Yáñez, quien sería posteriormente nombrada Coordinadora Técnica Electoral de la Comisión Estatal Electoral en el año de 1999.

*ne carga de trabajo al Congreso que no están correspondidas por el respaldo popular de las iniciativas que debe exhaustivamente atender.*³⁵

A pesar de que era un paso importante en el camino de la participación ciudadana y que en todo caso pudo haberse adecuado a los trabajos de la Ley de Participación Ciudadana y de Organizaciones No Gubernamentales de la agenda de la Reforma del Estado, fue claro que no interesó a el grupo legislativo del PAN corresponder a tal iniciativa ciudadana.

No obstante, en el Primer Informe de Gobierno, el gobernador reconocía aún la falta de alternativas para que la sociedad civil participe en los programas gubernamentales, y anunció el estudio de «la implementación de mecanismos que incrementen la importante participación de la comunidad en las acciones de gobierno.»³⁶

Por tanto, en el año de 1999, en el Segundo Informe de Gobierno, el gobernador anunció el envío al Congreso del Estado de la iniciativa de una ley para establecer los mecanismos de plebiscito y referéndum, como «nuevas formas de participación democrática».³⁷

El dictamen conjunto que contenía ambas iniciativas de las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y de Gobernación y Organización Interna de los Poderes fue aprobado en «primera vuelta» por mayoría el 20 de diciembre de 1999.³⁸

³⁵ Las cursivas son propias. Acuerdo Administrativo núm. 314, Asuntos Resueltos por la LXVIII Legislatura 1997-2000, 29 de junio de 1999.

³⁶ «Primer Informe de Gobierno» en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM.

³⁷ «Segundo Informe de Gobierno» en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM.

³⁸ «Aprueban referéndum y plebiscito», Periódico *El Norte*, 21 de diciembre de

En la segunda discusión legislativa, además de la iniciativa del Poder Ejecutivo, se retomó la iniciativa del Grupo Legislativo del PT presentada desde enero de 1998 que incluye las figuras jurídicas de la afirmativa ficta, la revocación de mandato y la Voz Ciudadana; tres más que las presentadas en el proyecto del gobernador.

Por afirmativa ficta se entiende cuando los particulares ejercen su derecho de petición, de tal suerte que si la autoridad en un plazo de tres meses no contesta, debe interpretarse el «silencio administrativo» como una afirmación a favor del peticionario. La revocación de mandato se consideró aplicable a los servidores públicos que hayan accedido a sus cargos mediante la elección popular. La figura de voz ciudadana implica el derecho de los habitantes de los municipios a tener participación en la administración pública. Pero en el dictamen de las comisiones recomiendan la adopción únicamente de las figuras de referéndum y plebiscito, que ya habían sido aprobadas en primera vuelta.³⁹

El referéndum fue entendido como el mecanismo por el cual se somete a consulta popular, según sea el caso, la expedición o reforma de una ley. Es la participación de la sociedad civil en el proceso de conformación de las leyes. El referéndum confiere legitimidad jurídica a los actos legislativos.

1999, p.2b. Véase para la aprobación en «primera vuelta» el extracto del Diario de Debates núm. 225, Legislatura LXVIII en el Periódico Oficial del Estado, 12 de enero del 2000.

³⁹ Para la fecha en que Nuevo León debatía la introducción de estas figuras, en el país ya había experiencias locales de estas formas de participación. En Chihuahua, se aprobaron en 1993 las figuras de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y afirmativa ficta; tanto en Zacatecas como en Jalisco fueron aprobadas el plebiscito, referéndum e iniciativa popular en 1996. En el ayuntamiento de Tijuana y en los estados de San Luis Potosí (1996) y Baja California Norte (1997) fueron aprobados el referéndum y el plebiscito; de los cuales Chihuahua, Jalisco, Baja California y la alcaldía de Tijuana ya eran administraciones panistas.

Por plebiscito se entiende la consulta directa a los ciudadanos sobre asuntos de excepcional importancia, que puede ser relativo a la independencia, la extensión territorial, uniones con otros estados, entre otros. En general, su cualidad es que se trata de decisiones que comprometen el destino de un Estado y por tanto es deseable que cuenten con el respaldo ciudadano.⁴⁰ El plebiscito otorga legitimidad política a las decisiones del Estado.

El resto de las figuras de la democracia semi-directa propuestas por el PT fueron desechadas. En el tema de la revocación de mandato su alegato más importante fue que lo consideraron como una amenaza a la estabilidad gubernativa. Sus elementos de argumentación, por supuesto, estuvieron muy lejos de considerar un equilibrio sano entre el ejercicio eficaz del poder y la deliberación ciudadana sobre sus actos, que al final de cuentas, otorga un criterio de legitimidad a la rendición de cuentas:

(Aprobar la revocación de mandato sería) (...) un constante desempeño populista, encaminado únicamente a lograr la simpatía del electorado, a costa de la eficiencia y eficacia de su encargo. Sin mencionar la situación de inestabilidad política, en la que el gobernador se vería inmerso pues, su implementación, podría utilizarse como una amenaza permanente y un mecanismo terrorista hacia quienes se desempeñan como servidores públicos de elección popular y para la mera obtención de intereses personales o de grupo.⁴¹

Además el dictamen señalaba que no había la necesidad de incluirla en el plano estatal porque ya se contemplaba en la Ley

⁴⁰ Expediente núm. 398, Legislatura LXVIII, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y la Comisión de Gobernación Interna de los Poderes, 13 de octubre del 2000, pp. 9, 12.

⁴¹ *Ibid.*, p. 14.

Orgánica de la Administración Pública Municipal.⁴² En lo que se refiere a la figura de la Voz Ciudadana también señalan que el capítulo tercero relativo a la participación ciudadana de la Ley Orgánica de la Administración Municipal ya se contemplan «formas de participación comunitarias».

Por último, en lo que respecta a la Afirmativa Ficta, en el dictamen justificaron que podría convertirse en un medio para fomentar la corrupción ya que ciertas autoridades aprovecharían la situación para obtener beneficios económicos a cambio de no contestar la petición; propiciaría que la administración tuviera litigios apresurados e inadecuados, incumpliendo la garantía de la legalidad, además de que se pudiesen «transgredir derechos adquiridos por terceros».

Por tanto, las únicas iniciativas aceptadas eran las de referéndum y plebiscito porque «(...) constituyen una necesidad en esta etapa de transición política hacia la democracia que se vive en nuestro país, para propiciar que los ciudadanos participen frecuentemente en la toma de decisiones políticas, así como en los actos legislativos (...)».⁴³ Este dictamen conjunto de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y la de Gobernación y Organización Interna de los Poderes fue aprobado en «segunda vuelta», el 13 de octubre del 2000 por unanimidad de las fracciones parlamentarias.⁴⁴

⁴² Como lo señala el Art. 57 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, la solicitud para la suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de los miembros del Ayuntamiento, podrá ser presentada por escrito, por un ciudadano o grupo de ciudadanos del municipio; por un miembro del Ayuntamiento; por el Ejecutivo del Estado o por un miembro del Congreso del Estado para declarar la desaparición de poderes. La solicitud deberá argumentar con suficiencia que existen las causas para la imposición del procedimiento según lo marca el artículo 56.

⁴³ Expediente núm. 398, *op. cit.*, pp. 14-19.

⁴⁴ Para la aprobación en «segunda vuelta», véase Asuntos Resueltos por la Le-

En términos generales, se señaló que el referéndum podría ser solicitado para modificar leyes o decretos con al menos el 2.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado, por el gobernador o las dos terceras partes de los diputados del Congreso. Se proyectó que sólo podrían abrogar las leyes sometidas a referéndum o derogar su articulado si participa al menos el 35% de los inscritos en el padrón electoral y de los mismos, más del 50% emite su voto en ese sentido. Sólo exceptuaron del proceso de referéndum, las leyes de carácter tributario o fiscal, las relativas a la organización y funcionamiento de los poderes públicos del Estado o del municipio, las de amnistía, y de materia electoral. Además, señalaron que las reformas o adiciones a la constitución local podrían ser sometidas a referéndum derogatorio en los mismos términos que se establecieron para las leyes, excepto cuando se realicen reformas por adecuación a la constitución federal. El plebiscito fue propuesto para actos o decisiones consideradas como trascendentes para la vida pública del municipio y del Estado. Se facultó asimismo a la Comisión Estatal Electoral para la preparación y desarrollo de los procedimientos institucionales del referéndum y plebiscito.⁴⁵

Pero esta aprobación no se ejecutó dado que no se publicó en el Periódico Oficial del Estado. El Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno daba las razones para no publicar el decreto 398:

(...) en el contexto de las reformas a la Constitución Política del Estado de Nuevo León en materia municipal aprobado el 29 de septiembre del 2000, el texto del decreto 398 referido no encuadra con la

gislatura LXVIII 1997-2000, decreto núm. 398.

⁴⁵ Expediente núm.398, *op. cit.*, pp. 21,22, 25.

actual redacción del ordenamiento constitucional citado, por lo que se hace (necesario) la devolución del documento de referencia para los efectos que en su caso considere procedentes.⁴⁶

La esencia del asunto fue que por un error de técnica legislativa, el decreto 398 con fecha del 13 de octubre del 2000 se basó en el texto vigente de la Constitución Política anterior a la reforma constitucional en materia municipal de fecha del 29 de septiembre del 2000.

El error consistió en términos de forma, pero no de fondo jurídico. Aún así, la bancada panista en voz del diputado Américo Ramírez, propuso la derogación del decreto 398 y no subsanar el error aludido para preservar el contenido de la reforma, además de que anexaba las siguientes razones para su derogación:

La democracia semi-directa a que se laude en el Decreto No. 398, cuya derogación se propone, no está contemplada como forma de gobierno por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por la Constitución Política del Estado de Nuevo León, sin perjuicio de la subordinación de ésta respecto a aquella, en virtud de la supremacía del Pacto Federal (...) Tanto la Constitución Federal como la particular del Estado de Nuevo León, establecen una democracia indirecta o representativa.⁴⁷

En grandes términos, el grupo legislativo panista ahora señalaba la inconveniencia de ambas figuras de democracia semi-directa en un gobierno de tipo representativo. Coincidente con esta pos-

⁴⁶ Oficio núm. 806/2000, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Secretaría General de Gobierno, 27 de octubre del 2000.

⁴⁷ «Exposición de motivos para derogar el decreto núm. 398», Dip. Américo Alejandro Ramírez Rodríguez, 8 de enero del 2001.

tura, el entonces Jefe de la Oficina del Gobernador, Carlos Domínguez Ahedo señalaba en una entrevista posterior que era «complicado aplicar la ley de participación ciudadana porque implica hacer a un lado el gobierno representativo».⁴⁸

Un análisis interno de la Secretaría General de Gobierno advertía de los costos políticos de la propuesta de la derogación emanada del grupo legislativo del PAN, porque esta produciría una imagen falsa de la voluntad democratizadora:

La medida de derogación e incluso el propio acto de proponerla por parte de la fracción del partido gobernante en el Congreso del Estado produciría un daño esencial a la percepción asociada al triunfo electoral del actual Jefe del Ejecutivo en 1997, que consistió en su interpretación como un punto de partida para impulsar un proceso de democratización en la entidad. Subrayadamente, la medida de derogación o la expresión de intención en ese sentido sería caracterizada desde diversos ámbitos de la vida pública, incluso desde el interior del Partido Gobernante, como un gesto antidemocrático (...) la derogación o su propuesta sería visualizada como: a) una enmienda relevante del Legislativo o, en su caso, de su fracción mayoritaria (simultáneamente la del Partido Gobernante) al proyecto político planteado por el Ejecutivo; b) un déficit de consonancia o afinidad básica de proyecto político entre el Ejecutivo y el grupo legislativo del Partido Gobernante.⁴⁹

Este conflicto, sin embargo, no tuvo una resonancia pronunciada en la opinión pública. La propuesta fue finalmente deroga-

⁴⁸ Entrevista personal con Carlos Domínguez Ahedo, ex jefe de la Contraloría General del Estado, de la Oficina del Gobernador y ex dirigente del PAN en Nuevo León, 7 de mayo del 2004, Monterrey.

⁴⁹ «Análisis de la iniciativa para derogar el decreto No. 398», Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Secretaría General de Gobierno, s/f.

da por la mayoría legislativa panista de esta última legislatura. Puede aducirse una actuación deliberada por parte del grupo legislativo panista para provocar el error jurídico que hizo tropezar su promulgación, dado que finalmente se pronunciaron para su derogación y no subsanar el error jurídico. Pero también hay una responsabilidad por parte del Poder Ejecutivo que hizo en la práctica un veto de bolsillo, esto es, cuando un gobernador se niega a firmar una ley aduciendo razones técnicas, pero no se insiste más en el proceso legislativo.

En suma, puede sopesarse tanto una responsabilidad del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo para institucionalizar una política democrática en el plano de la ciudadanía participativa. Al hacer un balance de este proceso, José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, señala que en ese momento, el gobierno del Estado fue convencido de la inviabilidad de ambas propuestas por el temor de hacer a un lado la democracia representativa, pero reconoce asimismo, que debieron haber insistido en avanzar en ambas propuestas:

Internamente hubo diferencias entre el gobierno en los estudios de la ley, había diputados con argumentos muy sólidos en contra de estas reforma(s) (concretamente Américo Ramírez) sus argumentos fueron capaces de convencernos a todos de que esa parte no podía ser así, de que el referéndum y plebiscito estaban mal planteados (...) era un problema conceptual, de que se iba a hacer a un lado la democracia representativa (...) yo creo que nos equivocamos, que debimos seguir insistiendo en el formato legal adecuado que pudiera ser viable.⁵⁰

⁵⁰ Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

Al final de esa coyuntura se demostró que la voluntad de institucionalizar una política democrática en este ámbito, queda expuesta sólo como un intento, al dominar las resistencias institucionales para la ampliación de la vida democrática.

c. El acceso a la información pública

En el ámbito federal, se había aprobado la Ley de Acceso a la Información Pública el 23 de abril del 2002. Pero en el ámbito estatal esta no era una propuesta formal desde el inicio de la administración panista dentro de la Reforma del Estado. Desde la campaña panista por la gubernatura, su Plataforma de Gobierno fue demasiado tibia dado que señalaba que propondrían al Congreso una iniciativa de ley, si esto «fuese necesario».⁵¹ No hubo pues, un compromiso inicial para legislar en la materia, ni fue considerado en consecuencia en la agenda de la Reforma del Estado.

No obstante, en el transcurso de la administración panista, se obligó a reconsiderar su legislación; propiciar un espacio de la institucionalización de la política democrática en el ámbito de la información.

Una de las coyunturas que propició el debate a principios de 1999 fue a razón de un reglamento de estímulos económicos a funcionarios públicos como iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobado en septiembre de ese mismo año por el Poder Legislativo. Este destacaba por la singularidad de que era «información reservada» a la cual no podía tener acceso la opinión pública, salvo la misma instancia institucional:

⁵¹ Plataforma de Gobierno, 1997-2003, PAN, 1997, p. 37.

La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado (...) recomendará el monto del estímulo de productividad que corresponda, el que en ningún caso podrá exceder el límite establecido por la Ley de Egresos (...) Las evaluaciones y recomendaciones a que se refieren los artículos anteriores tendrán el carácter de información reservada, sin perjuicio de lo cual podrán ser reservadas por las instancias legalmente competentes.⁵²

Esta disposición fue utilizada como el impedimento legal para dar a conocer la nómina real de los funcionarios de primer nivel, luego de diversas presiones de los medios de comunicación por transparentar esta información. Hubo incluso la resistencia por parte del Poder Ejecutivo para poner en Internet toda la nómina de la administración estatal, por considerarla innecesaria.⁵³

Cabe señalar que en el escenario nacional, ya había sido aprobada una Ley de Acceso a la Información Pública (abril del año 2002) que dio paso a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

Por supuesto, esta variable externa puede considerarse como una influencia a los legisladores para trabajar localmente en una iniciativa en la materia, además de las presiones internas por ac-

⁵² «Pide Canales al Congreso acelerar Ley del Derecho a la Información», Periódico *Milenio*, 2 de mayo del 2002, p. 6.

⁵³ «Descarta Canales poner nómina en internet», Periódico *Milenio*, 26 de mayo del 2002, p. 6. Hubo otros desafíos políticos que plantearon al gobierno la necesidad de apertura informativa por parte de las organizaciones civiles, sobre todo en lo relativo a la decisión gubernamental en materia de obras públicas, lo cual se verá más adelante. Estos temas se retomarán más ampliamente en el capítulo 5. Tómese aquí la consideración que sólo exponemos la parte de la relación Poder Ejecutivo-Legislativo en esta materia, sin embargo, los desafíos que generó la resistencia del gobierno al acceso a la información, fue el origen de los problemas del desempeño gubernamental panista en la parte deliberativa.

ceso a la información, que ya se venían gestando desde el año 2001. Incluso se presentaron en el Congreso diversas iniciativas en la materia entre partidos políticos, organizaciones civiles y ciudadanos desde ese año en el marco de un Foro sobre el Derecho al Acceso a la Información Pública. Al final del proceso legislativo, se llegó a un consenso unánime y se aprobó mediante el decreto 305, la Ley de Acceso a la Información Pública (febrero del 2003).⁵⁴ Así pues, en el dictamen de la discusión donde se aprobó el derecho a la información, uno de los diputados de esta legislatura, Abraham Colunga Flores, remarca la trascendencia de haber aprobado en consenso la nueva ley de acceso a la información:

Se abre en la entidad una verdadera revolución política al haber logrado los diferentes grupos legislativos un consenso mínimo sobre la iniciativa de la ley de acceso a la información pública del Estado, y de los cincuenta y un municipios del Estado de Nuevo León. Se trata de una legislación de avanzada que devuelve a la sociedad su derecho a conocer todo tipo de información relacionada con la administración pública en la entidad. Este derecho de los ciudadanos fortalece la democracia en el estado y facilita el conocimiento exacto de las diferentes políticas de nuestros gobernantes.⁵⁵

La Ley de Acceso a la Información Pública fue aprobada a pocos meses de terminar el sexenio del PAN. Pero esta ley no tenía

⁵⁴ Decreto 305, Legislatura LXIX, 2000-2003, Periódico Oficial del Estado, núm. 25, 20 de diciembre del 2002, pp. 4-18.

⁵⁵ Dictamen de discusión, 20 de diciembre del 2002, Ley de Acceso a la Información Pública promulgada en el Periódico Oficial del Estado, 21 de febrero del 2003, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso de la Legislatura LXX, mayo del 2005, CD-ROM.

más ventajas comparativas que las que presentaban otros estados. Por ejemplo, en la variable de sujetos obligados por la ley de acceso a la información pública no estuvieron considerados los partidos políticos que son entidades de interés público y que reciben financiamiento del Estado.⁵⁶

Esta ley tenía múltiples paradojas ya que no obligaba a su ente regulador, la Comisión de Acceso a la Información Pública (CAIPNL) a transparentar su propia información. Por ejemplo, la nueva ley no contempló dentro de la variable de información obligatoria de la CAIPNL que se difundieran metas y objetivos de unidades administrativas; los servicios que ofrece, trámites, requisitos y formatos; los resultados de las auditorías; los programas de subsidio que operan; los contratos que se hayan celebrado; los informes que por disposición legal generan; los mecanismos de participación ciudadana; las sentencias y resoluciones que hayan causado estado; la aplicación de fondos auxiliares especiales; las controversias entre los poderes públicos; las iniciativas presentadas al Congreso y sus dictámenes y finalmente la entrega de recursos públicos, destinatarios y uso.

Dentro de las variables de las atribuciones o facultades del órgano rector, la ley no contempló la expedición de un reglamento interior; la expedición de lineamientos para clasificación de información, para emitir criterios en el manejo de archivos y para formular recomendaciones sobre el cumplimiento de la ley.⁵⁷

Puede notarse entonces que la Ley de Acceso a la Información Pública aprobada, nació con lagunas jurídicas que retrasaron el

⁵⁶ En Aguascalientes, Coahuila, Colima, Estado de México, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas los partidos políticos si son sujetos obligados. Ver IFAI, Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, septiembre del 2004, p. 23.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 25-27, 54.

cumplimiento sólido de una institucionalidad de política democrática.⁵⁸

Incluso la misma designación de los primeros comisionados ciudadanos del naciente organismo fue objeto de diversas críticas en la opinión pública, al caer los funcionarios en diversas contradicciones públicas y acusaciones mutuas en el ejercicio de su mandato. Por supuesto, esto desestimó el compromiso de la CAIPNL por arribar a un proceso sostenido de institucionalización profesional.

d. La reforma al Art. 87 constitucional.

Una de las propuestas de campaña del gobernador panista fue la de someter la designación del Procurador de Justicia a la ratificación del Congreso del Estado por mayoría calificada y «asegurarle total libertad de acción para que haga cumplir la ley».⁵⁹

La reforma al Art. 87 constitucional que facultaría al Congreso para aprobar la propuesta del Procurador enviada por el Poder Ejecutivo fue aprobada en «primera vuelta» en julio de 1998. En septiembre de ese mismo año fue aprobada en «segunda vuelta»⁶⁰ por unanimidad en el Congreso del Estado.⁶¹ La gran apuesta de cam-

⁵⁸ Actualmente la Ley de Acceso a la Información Pública está derogada y en su lugar se creó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado, núm. 96, decreto núm. 256, 19 de julio del 2008, pp. 2-69. Sin embargo, aún y con el cambio en la denominación de la Ley, su contenido sigue siendo insuficiente para catalogarla como una de plena institucionalidad democrática.

⁵⁹ Plan Mínimo de Gobierno, Partido Acción Nacional, 1997, p.7.

⁶⁰ Los conceptos de «primera vuelta» y «segunda vuelta» son habituales en la jerga legislativa aunque no tienen una referencia como tal en el reglamento interno del Congreso del Estado o en algún otro manual interno; sin embargo, sus funciones están de acuerdo a la normatividad constitucional. En efecto, la «primera vuelta» está reglamentada de acuerdo al art. 148 y 149 constitucional que señala que en cualquier tiempo, la Constitución Política de Nuevo

paña del gobernador, moldeada en la Reforma del Estado se había materializado con el consenso de los grupos legislativos en el Congreso:

Uno de los compromisos vertidos en el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 fue el de proponer la reforma constitucional para que el Congreso tuviera la participación en la designación del Procurador. El 14 de septiembre de 1998, ese compromiso fue cumplido con la publicación del decreto no. 89 (Periódico Oficial del Estado) en el cual se estableció la forma en el Congreso, un proceso de designación.⁶²

La reforma al artículo 87 constitucional determinó el cambio de proceso para la designación del titular de la Procuraduría de Justicia en el Estado, en donde el Poder Ejecutivo haría una propuesta para ocupar el cargo que sería aprobado por la mayoría calificada del Congreso. La aprobación se haría 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.

León puede ser reformada cuando se reúnan el voto de la mayoría de los legisladores presentes en el Congreso para ser admitidas a discusión. Una vez que las adiciones o reformas sean tomadas en consideración, se circulan con extracto de discusión y no podrán ser votadas antes del inmediato período de sesiones. La «segunda vuelta» está comprendida dentro de los artículos 150 y 151 constitucional. Se señala para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas y formen parte del texto constitucional, se necesitarán el voto de las dos terceras partes de los diputados que integran la legislatura. Véase Constitución Política del Estado de Nuevo León, Edición Oficial Conmemorativa, LXX Legislatura, 2004.

⁶¹ Asuntos Resueltos por la LXVIII Legislatura 1997-2000, Decreto núm. 91, 11 de septiembre de 1998, Periódico Oficial del Estado núm. 137, 14 de septiembre de 1998.

⁶² Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado, Poder Ejecutivo, oficio núm. 935-A/2001, 16 de mayo del 2001.

En caso de que, transcurrido el plazo de cinco días, el Congreso rechazara a la persona propuesta para ocupar el cargo, se abstuviera de resolver, o no se alcanzara la votación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, el Ejecutivo del Estado, en un plazo de diez días, puede proponer a otra persona. Si la segunda propuesta, fuera también rechazada por el Congreso, se abstuviera de resolver, o no reuniera 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, puede realizar la designación del Procurador.⁶³

Cabe mencionarse que la designación del primer procurador, José Santos Suárez, ocurrida en octubre de 1997 fue realizada dentro de las facultades constitucionales del gobernador. Tres años y medio después, la modificación constitucional sería estrenada.⁶⁴

En un movimiento estratégico, y una vez conocida la renuncia desde el 25 de abril del Procurador Santos Suárez, el gobernador designó a Árida Bonifaz como Subsecretaria del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia desde el 1 de mayo del 2001 en sustitución de Cesar Cantú Garza, quien también fue relevado de su cargo por la coyuntura anterior.⁶⁵ Pronto se enten-

⁶³ Periódico Oficial del Estado, núm. 137, decreto núm. 89, 14 de septiembre de 1998, pp. 3-13.

⁶⁴ José Santos Suárez ya había manifestado personalmente al gobernador desde enero del 2001 su interés en la renuncia, pero esta no se realizó conforme al interés del Procurador, sino por una correlación de fuerzas externas al Estado ligado al tema del narcotráfico, como se verá en el capítulo siguiente.

⁶⁵ Ya hemos mencionado que al inicio del gobierno panista, fue designada como Subsecretaria de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno. Pero la relevancia del currículum profesional de Bonifaz versa más en la

dió que la estrategia era posicionar a Bonifaz Sánchez como la propuesta del gobernador para ocupar el cargo de Procuradora, a pesar de haber tenido sólo un mes para formalizar institucionalmente su experiencia en el ramo penal. Sin embargo, cuando se formaliza la propuesta Bonifaz Sánchez por parte del Poder Ejecutivo, ésta no resultó beneficiada en el Poder Legislativo.

No se alcanzó la votación necesaria como lo preveía el artículo 87 constitucional, para la designación de Bonifaz Sánchez como Procuradora General de Justicia (dos terceras partes de los diputados). La votación fue de 23 votos a favor, 17 en contra y dos abstenciones. Se necesitaban 28 votos a favor de Bonifaz Sánchez, pero el grupo legislativo del PAN no pudo alcanzarlos con los otros partidos.

Las argumentaciones en contra esgrimidas por los legisladores fueron acerca de su militancia partidista en el PAN, su falta de experiencia en el ramo penal y la dependencia que manifestaría al titular del Poder Ejecutivo, en virtud de haber trabajado en su empresa 22 años atrás.⁶⁶ Tanto el ex Secretario General de Gobierno, José Luis Coindreau como el ex subsecretario de Gobierno, Jorge Aguirre, coincidieron en señalar haber cabildeado satisfactoriamente la propuesta de Bonifaz Sánchez, tanto con barras de abogados, así como con el grupo legislativo del PRI, pero

iniciativa privada que en la función pública. En los inicios de su carrera llegó a ser Gerente Legal-Corporativo del Grupo IMSA de 1976 a 1979, empresa donde es socio mayoritario Fernando Canales Clariond. Fue catedrática del Instituto de Especialización para Ejecutivos, A.C. especializada en el ramo mercantil. Incluso antes de entrar a la función pública fue Dictaminador Aduanal acreditada por la SHCP, contratada por la empresa del Segundo Reconocimiento de Servicios Aduanales Integrados de Reynosa S.A. de C.V. en septiembre de 1997.

⁶⁶ Bonifaz ingresó al PAN en 1999. Expediente núm. 148, Legislatura LXIX. Dictamen presentado por la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, 30 de mayo del 2001.

a la hora de la votación, su coordinador Héctor Gutiérrez de la Garza no respetó el acuerdo que se tuvo con el PAN, ya que el PRI «jugó políticamente» para hacer caer la propuesta del gobernador.⁶⁷

Rechazada la primera propuesta en el Poder Legislativo, conforme al procedimiento constitucional, el gobernador tenía la facultad de proponer a otra persona. Esta recaería en un funcionario de primer nivel del gobierno panista, Jorge Aguirre Hernández, quien fungió como Subsecretario de Gobierno en la Secretaría General de Gobierno desde noviembre de 1997.⁶⁸ Sin embargo, la propuesta de antemano no tendría suficiente respaldo en la plana del Congreso. La facilidad con que se desechó la segunda propuesta fue notoria. Finalmente el dictamen de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública rechazó la propuesta de Aguirre como Procurador.⁶⁹ La estrategia se hizo evidente en un informe de análisis interno de la Secretaría General de Gobierno que advirtió esta debilidad:

(la segunda propuesta) (...) implicaría un riesgo de impugnación política sobre *la estrategia gubernamental de simulación* en la presentación de la segunda alternativa cuyo propósito sería latente que la propuesta fuera rechazada y que la decisión final fuera tomada por el jefe del

⁶⁷ Entrevista personal con Jorge Aguirre, ex subsecretario de Gobierno, Secretaría General de Gobierno del Estado, 17 de mayo del 2005, San Pedro Garza García; Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

⁶⁸ Acuerdo núm. 52, 29 de mayo del 2001, Comisión de Hacienda del Estado, oficio de remisión núm. 121, Periódico Oficial núm. 79, LXIX Legislatura, 2000-2003, 11 de junio del 2001.

⁶⁹ Esta votación de mayoría se recibió con 40 votos a favor, cero en contra y dos abstenciones (que correspondieron a los dos y únicos representantes legislativos del PT). Expediente núm. 165, Legislatura LXIX. Dictamen de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, 6 de junio del 2001.

Ejecutivo Estatal. En esta perspectiva, la oposición no se dirigiría a impedir la operación, sino a incrementar el costo político.⁷⁰

Ocurrido el segundo rechazo, el gobernador estaría ahora plenamente facultado para designar la vacante en el gabinete. El gobernador hizo el nombramiento de Bonifaz Sánchez a menos de 24 horas del rechazo de Jorge Aguirre sin esperar a que se terminara el plazo de los diez días para anunciar la designación.

Fue evidente la falta de respaldo del PRI a los acuerdos supuestamente alcanzados con la primera propuesta, y, la segunda propuesta del gobernador, se realizó con la plena intencionalidad de que los consensos no se alcanzaran con los diputados opositores. Por supuesto, la intencionalidad política de ambos bandos desestimó el sentido de política democrática con que se había hecho la reforma al artículo 87 constitucional en donde el PAN había sido su principal impulsor.

La vulneración al espíritu de la reforma al Art. 87 constitucional quedó aún más en evidencia si se revisan los argumentos panistas para negociar esta reforma con la oposición:

Aquí se acordó cambiar a que fuera por las dos terceras partes, mayoría calificada; y lo de la mayoría calificada tiene mucho sentido, en cuanto a que no es una decisión que pueda tomar un solo partido (...) como partido en el poder lo estamos proponiendo; nos estamos limitando nosotros mismos, (...) nosotros somos los que nos estamos poniendo la traba. Sin embargo, creemos que este tipo de decisiones

⁷⁰ Las cursivas son propias. «Previsiones a la designación del titular de la PGJE», Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León», s/f, pp.1-2.

⁷¹ Intervención de Gerardo Garza Sada, coordinador del grupo legislativo del PAN, Diario de Debates, LXVIII Legislatura, Congreso del Estado, núm.89,

deben ser compartidas, no por un solo partido, sino por la misma importancia que tienen (...).⁷¹

Aunque Bonifaz Sánchez no estuvo imposibilitada legalmente para ocupar el puesto, la decisión fue desatinada para el equilibrio en la separación de poderes.⁷²

Sin embargo, en su defensa, Canales Clariond tuvo razón al señalar que: «el dispositivo constitucional funcionó, que en su momento fue aprobado por el Congreso en la Legislatura anterior, fue cumplido en sus términos».⁷³ Esto es, al haberse provocado los *impasses* con la primera y segunda propuesta, el Poder Ejecutivo tuvo la responsabilidad en último término para la designación.

No obstante, en esta coyuntura muy lejos se quedó de probar la funcionalidad de una política democrática entre ambos poderes, ya que al final de cuentas, la designación fue rehén de los intereses políticos tanto del PRI como del PAN.

Después de la designación, el grupo legislativo del PRI decidió iniciar una controversia constitucional en el Congreso del Estado por la decisión del gobernador. Esta fue turnada a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, (dominada por el PAN) quien rechazó los argumentos de ilegalidad en la decisión.⁷⁴ La decisión de esta comisión fue acertada, ya que la actua-

septiembre 10, 11 y 15, 1998, Tomo XXVI.

⁷²El interés por no descartar a Bonifaz Sánchez ya había sido manifestado incluso días antes por el Secretario General de Gobierno, José Luis Coindreau lo que aludiría a una decisión política plenamente tomada por el gobernador, «Rechazo de Árida no daña al gobierno estatal: Coco», Periódico Milenio, 1 de junio del 2001, p. 6.

⁷³ «La ciudadanía está convencida de que no fue una imposición», Periódico Milenio, 8 de junio de 2001, p. 5.

⁷⁴ En el retorno del priismo al poder político se aprobó de nuevo una reforma al Art. 87 constitucional. En la iniciativa del gobernador Natividad González Parás en junio del 2004, se prohibió lo que había sido motivo de controversia:

ción del gobernador se hizo conforme a las facultades constitucionales.

Además, el grupo legislativo del PRI, dado que era la primera minoría en esta legislatura, carecía de la facultad necesaria conforme al Art. 105, inciso I de la Constitución Política federal para demandar la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de controversia entre poderes locales.

La reforma al Poder Judicial

El Art. 94 de la Constitución Política del Estado instruye que el ejercicio del Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en Juzgados de Primera Instancia y en Juzgados Menores. Dentro de las reformas de noviembre de 1998 que fueron promulgadas en el Periódico Oficial del Estado, se cambia el proceso de designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de forma similar al proceso de designación del Procurador de Justicia del Estado.

En ese sentido, el Art. 99 constitucional señala que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, representantes máximos del Poder Judicial, son designados mediante una propuesta del titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso del Estado para su aprobación (previa comparecencia de la persona propuesta) mediante el voto secreto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. En caso de que, transcurrido el plazo de cinco días, el Congreso rechazara 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, pro-

ninguna de las dos propuestas rechazadas por el Congreso podía presentarlas de nuevo el Poder Ejecutivo.

pondrá a otra persona y la aprobación se efectuará en los términos del párrafo anterior. Si presentada la segunda propuesta, el 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.

Cabe acotar que la última reforma aprobada en la materia (hecha en el año de 1975) señalaba un proceso de nombramiento de magistrados a propuesta del gobernador, mediante un proceso de «ratificación» del Congreso. En cambio, la reforma de 1998, incluía un proceso más ágil para la designación que involucraba un mayor equilibrio entre ambos poderes.⁷⁵ Además, otra institucionalidad de política democrática para la independencia del Poder Judicial fue la creación, como lo señala el Art. 94 constitucional, de un Consejo de la Judicatura del Estado compuesto por tres Consejeros, de los cuales uno es designado por el Titular del Poder Ejecutivo, los otros dos son electos, uno por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, y el otro por el Congreso del Estado, mediante voto aprobatorio secreto de al menos la mitad más uno de sus integrantes. El Presidente del Consejo de la Judicatura se elige entre sus miembros, con duración de dos años, sin posibilidad de reelección.⁷⁶

⁷⁵ Art. 99 (reformado P.O; noviembre de 1998) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso de la LXX Legislatura, mayo del 2005, CD-ROM.

⁷⁶ Art. 94 (reformado P.O, noviembre de 1998) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H Congreso de la LXX Legislatura, mayo del 2005, CD-ROM.

Ahora bien, la importancia del Consejo de la Judicatura es que fue diseñado como el dispositivo institucional encargado de operar el sistema de la carrera judicial. Una de las atribuciones importantes, como lo señala el Art. 97 constitucional fracción XIII es que da su opinión al Congreso del Estado y proporciona la información que se le solicite sobre el desempeño de los Magistrados, ya que es el Congreso el único autorizado para aplicar la remoción tanto de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia como de los Consejeros de la Judicatura del Estado, tal como lo señala el Art. 100 constitucional.⁷⁷

La creación del Consejo de la Judicatura responde pues a un diseño de política democrática en el ramo judicial, con el fin de fortalecer su independencia en el equilibrio de poderes como la instancia que opera el sistema de la carrera judicial; regido por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia como lo señala el Art. 97 constitucional fracción X.⁷⁸

Mencionamos estas atribuciones del Consejo de la Judicatura dado que es justamente el punto nodal de un conflicto que tendría repercusiones en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Rosa Elena Grajeda fue nombrada el 27 de mayo de 1996 por el Congreso del Estado como Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado por el Gobernador, siendo asignada como titular de la Sexta Sala del ramo penal. Establecido ya el régimen panista, el 1 de agosto de 1998 fue celebrada la sesión del Tribu-

⁷⁷ Art. 100 (reformado P.O; noviembre de 1998) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso de la LXX Legislatura, mayo del 2005, CD-ROM.

⁷⁸ Art. 97 (reformado P.O; noviembre de 1998) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso de la LXX Legislatura, mayo del 2005, CD-ROM.

nal Superior en la cual se eligió de entre los siete Magistrados a quien debería de fungir como Presidente de dicho Tribunal por el período comprendido de esa fecha al 31 de julio del año de 1999, sin que en ese momento se propusiera la remoción de alguno de los Magistrados presentes. En este proceso, Grajeda no fue propuesta por el gobernador Fernando Canales Clariond ante el Congreso para confirmar el nombramiento por cuatro años más, sin embargo, tampoco fue revocada ni destituida de su cargo, por lo que continuó en funciones laborando como Magistrada de la Sexta Sala del Tribunal, al haber sido confirmada tácitamente por un nuevo periodo de cuatro años según lo marca el Art. 97 de la constitución política local.⁷⁹

Pero este panorama cambiaría muy pronto. El 28 de julio de 1999, a iniciativa del gobernador, se aprobó en el Congreso del Estado el Acuerdo Legislativo 90 en donde se ratificó a los nueve Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, exceptuando a Rosa Elena Grajeda y designando a otro (Rodolfo Segundo Salinas) como titular en el área que ella se desempeñaba. El Congreso aprobó por unanimidad esta iniciativa del gobernador.

Es pertinente precisar que de conformidad con el Art. 63 fracción XLVII de la Constitución Local, al Congreso solamente le está facultado autorizar la remoción de los Magistrados cuando incurran en algunos de los supuestos del Art. 100 constitucional como son faltas de probidad u honradez; mala conducta; negli-

⁷⁹ «Lo anterior es de trascendental importancia ya que fue precisamente el C. Gobernador del Estado de Nuevo León quien estaba obligado a proponerme el 27 de mayo de 1998 ante el Congreso para que se ratificara su nombramiento, y no lo hizo, como preparando el terreno para la arbitraria destitución 14 meses después», comentario de Grajeda en el Juicio de amparo promovido por Luis Manuel Garza Villarreal, núm. IV-931/99, 10 de agosto de 1999. Agradezco al jurista Luis Manuel Garza el acceso a las copias del amparo y de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

gencia en el desempeño de labores o que sean condenados por sentencia ejecutoriada en juicio de responsabilidad, por mencionar algunos ejemplos.⁸⁰ El error del Acuerdo 90 fue que se debió haber pedido la evaluación técnica al Consejo de la Judicatura para comprobar alguna causal de remoción.

La destitución también se efectuó sin que previamente se hubiera dado oportunidad de ser escuchada en su propia defensa, violando las garantías individuales de audiencia, legalidad y certeza jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política federal. Como es señalado en el juicio de amparo promovido por la Magistrada: «La garantía constitucional de audiencia obliga a las autoridades a nunca pronunciar actos de autoridad sin haber oído al individuo interesado».⁸¹

En una justa interpretación del Art. 11 de la Constitución Política federal y del Art. 99 de la Constitución del Estado de Nuevo León, las autoridades responsables debieron haber solicitado al Consejo de la Judicatura que emitiera un dictamen de evaluación sobre el desempeño de la Magistrada, para que la decisión de removerla no fuese conforme a los intereses del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo.

Aunado a esto, el resto de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia respaldó los actos promovidos por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Ellos basaron su defensa en el Recurso de Revisión dirigido a los Magistrados del Tribunal Colegiado

⁸⁰ Art. 63 fracción XLVII (reformado P.O.; noviembre de 1998) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso de la LXX Legislatura, mayo del 2005, CD-ROM. Ahora bien, en prensa se manejó el rumor que había un pleito personal entre Grajeda y Canales, pero no se pudo obtener evidencia empírica de la motivación de este conflicto.

⁸¹ Juicio de amparo promovido por Luis Manuel Garza Villarreal, núm. IV-931/99, agosto 10 de 1999.

Competente del Cuarto Distrito y en la Constitución Política local vigente (1o. de febrero de 1975) antes de la reforma constitucional de 1998. En esta defensa señalaron que el Art. 97 autorizaba que el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia será hecho por el Gobernador y *ratificado* por el Congreso. La esencia del litigio era que transcurridos dos años después del nombramiento, el Congreso del Estado, a propuesta del gobernador, confirmará el nombramiento respectivo por un plazo de cuatro años. Si el Congreso no hace la confirmación, el gobernador podía hacer un nuevo nombramiento, como lo hizo con el nombramiento de Rodolfo Segundo Salinas.

Sostenían que dado que el gobernador no hizo esta confirmación y el Congreso no la ratificó, por ende, se tenía el derecho legítimo a removerla. Tampoco podía exigirse al gobernador un previo dictamen sobre el comportamiento institucional de la Magistrada, porque ella fue nombrada antes de la reforma de 1998 y no había adquirido los derechos de inmovilidad de diez años que ahora sujetaba la más reciente reforma constitucional:

(...) No se le puede exigir al Ejecutivo del Estado un previo dictamen sobre la actuación de la quejosa para decidir sobre su propuesta o exclusión, si la Constitución anterior no lo señalaba como condición y la reformada si bien lo establece, también lo es que es para los Magistrados que se nombraron conforme al Art. 99 de la Constitución vigente (...) esta opinión del Consejo de la Judicatura, que se traduce en una evaluación del desempeño del funcionario a lo largo de los primeros diez años de su encargo, sólo se hará cuando hayan transcurrido estos, y para el efecto de ratificarlo por segunda ocasión en el puesto, por otro periodo igual de tiempo.⁸²

⁸² Recurso de Revisión dirigido a los Magistrados del Tribunal Colegiado Competente del Cuarto Distrito. (Esto por la sentencia constitucional pronunciada

Por tanto, en la opinión de los integrantes del Poder Judicial, cualquier Magistrado que fuese removido bajo estas condiciones era legal. Ellos reconocían incluso que la remoción no se dio porque la Magistrado haya incurrido dentro de una causal que ameritara una destitución, sino porque: «(...) su separación fue materializada por disposición expresa de la ley, al no haber sido propuesta por el gobernador del Estado, para ocupar el cargo de Magistrada».⁸³

Pero el razonamiento tanto de los integrantes del Poder Judicial como del Poder Ejecutivo sufriría un serio revés jurídico. La sentencia resolutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitiría un amparo definitivo en contra de la acción de las autoridades de Nuevo León. La resolución de la máxima autoridad judicial del país, confirmó que la remoción de la Magistrada fue ilegal dado que tanto el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo debieron haber respetado los derechos adquiridos y decidir sobre su ratificación o no ratificación conforme al nuevo procedimiento introducido en la reforma de 1998, en donde se tenía que contar previamente con la evaluación del Consejo de la Judicatura:

(...) es evidente que durante el período inicial del cargo (seis años contados a partir del 27 de mayo de 1996) no podía ser removida,

por el Juez Primero de Distrito en el Estado, 29 de noviembre del 1999) Oficio No. 4715/99, Tribunal Superior de Justicia del Estado, Monterrey Nuevo León, 15 de diciembre de 1999, p. 35. Este recurso de revisión fue aprobado por el pleno del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de Nuevo León firmando Enrique Guzmán Benavides, Gustavo Adolfo Guerrero Gutiérrez, María Teresa Herrera Tello, Rodolfo Segundo Salinas Cantú, Genaro Muñoz Muñoz, Obed Renato Jiménez Jáuregui, José Luis Gálvez Pérez, José Patricio González Martínez y José Guadalupe Treviño Salinas.

⁸³ Recurso de Revisión dirigido a los Magistrados del Tribunal Colegiado Competente del Cuarto Distrito. Oficio No. 4715/99, Tribunal Superior de Justicia del Estado, Monterrey Nuevo León, 15 de diciembre de 1999, p. 36.

salvo que incurriera en alguna causa de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial y, con noventa días naturales de anticipación a la fecha en que concluya el periodo antes indicado, previa opinión del Consejo de la Judicatura sobre su desempeño en el cargo, el Congreso del Estado con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes debe decidir si es procedente o no la ratificación de la quejosa en el cargo de Magistrada, la que de aprobarse, supone su inmovilidad por un periodo de hasta diez años más».⁸⁴

Entonces, si el Congreso del Estado tuviera que decidir sobre la remoción de la Magistrada por razones de comportamiento institucional no deseado, era necesario la emisión de un dictamen en el que se expondrían las razones particulares por las cuales la Magistrada no debía ser ratificada y por tanto, se justificase su remoción sin haber concluido el periodo para el cual fue designada inicialmente. Las razones para defender la ilegalidad de la remoción por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eran más que evidentes:

(...) si a la fecha en que se emitió la propuesta reclamada (23 de julio de 1999), el periodo inicial por el cual había sido designada la quejosa como Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León (6 años a partir del 27 de mayo de 1996) no había fenecido, es evidente que no se configuraba aún el primer supuesto previsto por el 5 párrafo del Art. 99 de la Constitución Política del Estado para la ratificación en el cargo, consistente en la conclusión del citado periodo, por lo que, en esa fecha la destitución de la quejosa sólo podría verificarse por acreditarse la existencia de una causa de res-

⁸⁴ Amparo en Revisión 320/2000, Rosa Elena Grajeda. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 30 de noviembre del 2000, p. 567.

ponsabilidad o por un mal desempeño de sus funciones, situación tal que en este caso no acontece, pues al respecto, los propios recurrentes afirman que la destitución de la quejosa no se realizó porque haya incurrido dentro de un supuesto que ameritara tal determinación sino que su separación fue materializada por disposición expresa de la ley, al no haber sido propuesta por el Gobernador del Estado para integrar el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León.⁸⁵

La conclusión a la que habían llegado los Ministros de la Suprema Corte fue que la destitución violó la seguridad jurídica del Art. 14 constitucional, al haberse realizado sin observarse las formalidades previstas para tal efecto en el Art. 99 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León vigente a partir del primero de enero de 1999, en relación con los artículos Segundo y Sexto Transitorios del decreto de reformas a diversas disposiciones de dicho ordenamiento constitucional, que fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado el 23 de noviembre de 1998.⁸⁶

Es decir, la máxima autoridad judicial del país obligó tanto al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo a cumplir con lo que ellos mismos habían impulsado: la formalidad en el proceso de la designación y permanencia de los integrantes del Tribunal Superior de Justicia, suscrito mediante el dispositivo institucional creado en 1998.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la inmediata reposición del cargo, dejando por tanto sin efecto el Acuerdo Legislativo 90 del Congreso del Estado.

⁸⁵ Amparo en Revisión 320/2000, Rosa Elena Grajeda. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 30 de noviembre del 2000, pp. 568-569.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 569.

La magistrada fue finalmente ratificada en su cargo en el Tribunal Superior de Justicia, por un término de diez años contados a partir de mayo del 2002.⁸⁷

La garantía constitucional había sido finalmente respetada a pesar de la actuación dolosa o de falta de *expertise* jurídica del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en su conjunto.

Conclusiones

Hemos destacado al inicio de este capítulo, la importancia de haber tenido un gobierno unificado, en donde el PAN controla tanto la mayoría del Congreso y el Poder Ejecutivo, a excepción de la capacidad de aprobar por sí mismo las reformas constitucionales. Esto dio como resultado que en el sexenio se conformaran elementos para asegurar una gobernabilidad en el ámbito del régimen político, sin que las escisiones que se han presentado en los grupos legislativos hayan causado mayor controversia.

Sin embargo, la radiografía cuantitativa, a nuestro juicio, no revela la construcción de una política democrática en este ámbito que nos permita adjetivar democráticamente esta gobernabilidad.

Por tanto, avanzamos en la investigación en la medida que señalamos la agenda de la Reforma del Estado, que reconoce la necesidad de transformación de la estructura institucional a partir de un antecedente autoritario.

Dentro del análisis de la Reforma del Estado hemos priorizado aquellas que establecen una institucionalidad de política democrática en el ámbito del régimen político: en el control del Poder Ejecutivo desde el punto de vista de la práctica y la normatividad

⁸⁷ Acuerdo núm. 202, 19 de febrero del 2002, Comisión de Justicia y Seguridad Pública. Periódico Oficial del Estado, núm. 24, 22 de febrero del 2002, Legislatura LXIX, 2000-2003.

constitucional por las instancias del Poder Legislativo y el Poder Judicial. El resto de las políticas democráticas: la equidad para la competencia político-electoral, el acceso a las diversas fuentes de información por parte de los ciudadanos y mecanismos de participación ciudadana, inciden propiamente sobre la relación Estado-sociedad, pero es en el ámbito del régimen donde se negocia su establecimiento.

Pero esta agenda de la Reforma del Estado, no obstante, sólo es elaborada entre los actores gubernamentales del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, desdeñando la posibilidad de incluir un marco deliberativo con los actores sociales relevantes como las universidades, organizaciones civiles, cámaras empresariales etc.

En ese sentido, la agenda de la Reforma del Estado no pudo superar una visión estadocrática, olvidando que la dimensión de la gobernabilidad democrática implica una legitimidad desde la sociedad civil; en donde la deliberación pública, es un elemento indispensable para el logro del consenso de gobierno y políticas gubernamentales específicas. Quizá esta falta de integración de la sociedad civil fue su mayor debilidad, aunque no puede menospreciarse su intencionalidad para «el cambio democrático».

El capítulo ha enumerado mayormente las limitaciones en la construcción de la política democrática, sin que dejen reconocerse la propia intencionalidad de los actores.

Con esto, nos acercamos al análisis neoinstitucionalista en donde «las instituciones» fundadas en el pasado no son estrictamente determinables, sino que hay un margen de acción para las opciones y preferencias de los actores para producir un cambio. Es decir, se pudo haber concretado la solidez de las instituciones democráticas, pero hay un margen de voluntad e intencionalidad que no sólo es imputable a la elite gobernante, sino también a los actores de oposición.

Ahora bien, de las reformas que hemos revisado, puede decirse que hubo cooperación legislativa con el PAN por parte de los partidos de oposición para sacar adelante las reformas de política democrática, algunas de ellas en materia constitucional. El siguiente Cuadro 4.6 muestra que hubo cooperación legislativa en ambas legislaturas para concluir las reformas ya sea por mayoría calificada o por unanimidad. Así, por ejemplo, en las reformas constitucionales para el Poder Judicial y para el proceso de designación del Procurador de Justicia (Art. 87) hubo, en la primera, mayoría calificada y en la segunda voto por unanimidad. En lo que respecta a las reformas electorales (1999, 2000, 2002) a reserva de la primera que fue por mayoría calificada, en las otras dos, hubo voto por unanimidad. Las iniciativas de participación ciu-

Cuadro 4.6 Votación legislativa a diversas iniciativas para la institucionalidad de la política democrática

Tema	Decreto	Legislatura	Votación
Reformas para el fortalecimiento del Poder Judicial	79	1997-2000	Mayoría Calificada (30 votos a favor)
Reforma al Art. 87 constitucional	89	1997-2000	Unanimidad (40 votos de los presentes)
Reforma electoral	201	1997-2000	Mayoría Calificada (28 votos a favor)
Reforma electoral	383	1997-2000	Unanimidad (37 votos de los presentes)
Reforma electoral	244	2000-2003	Unanimidad (38 votos de los presentes)
Referéndum y Plebiscito	398	1997-2000	Unanimidad (en primera vuelta solamente) (33 votos de los presentes)
Ley de Acceso a la Información Pública	329	2000-2003	Unanimidad (36 votos de los presentes)

Fuente: Oficialía Mayor, Legislatura LXX, Congreso del Estado de Nuevo León, enero del 2005.

Nota: Según el Reglamento Interno del Congreso por Mayoría Calificada se entiende cuando se integra la votación por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura y por Unanimidad cuando ésta sea el resultado de la totalidad de los asistentes a la sesión.

dadana, referéndum y plebiscito, fueron por unanimidad, así como la Ley de Acceso a la Información Pública.

De todas estas reformas como hemos visto, las únicas que no pudieron ser promulgadas fueron las figuras de referéndum y plebiscito. Al concretarse su derogación por parte del Poder Legislativo y la negativa del Poder Ejecutivo para seguir insistiendo por su iniciativa, se mostró la limitación del régimen panista para comprender que la democracia representativa «no se daña» al introducirse mecanismos de participación ciudadana, sino que antes bien, la legitimidad de una gobernabilidad democrática es fortalecida, al abrirse un camino para institucionalizar la participación de la sociedad civil como un complemento a la democracia representativa.

El referéndum y el plebiscito, por supuesto, son diseñados en función de esto, para concretar la legitimidad ciudadana en el espacio público. Este esfuerzo nacería de las fuerzas emergentes de la sociedad pero acompasado a un orden institucional regulador.

El resto de las reformas sufrieron limitaciones, ya sea tanto en su alcance (reforma electoral) como en su aplicación (reforma al Poder Judicial y al Art. 87 constitucional). Cuando se conocen las resistencias a su implementación, es quizá cuando se puede vislumbrar la voluntad democratizadora del régimen. La pugna es por supuesto con el pasado autoritario.

Así, puede señalarse que en el ámbito electoral, se conocieron las reformas concernientes a la eficiencia técnica de su proceso. Pero no puede considerarse una política democrática sólida, toda vez que permanecen ausentes temas como la equidad de género en la candidaturas; mayores controles fiscalizadores en materia de financiamiento privado de los partidos o la regulación de precampañas internas, es decir todos aquellos temas relacionados

directamente con la equidad en la competencia.⁸⁸ Por tanto, no puede concluirse que el PAN avanzó en forma definitiva en el tema en el que se había destacado en su lucha como partido opositor.

En lo que respecta al tema de la regulación de acceso a la información pública, a pesar de no haber estado en los trabajos tempranos de la Reforma del Estado, su promulgación obedeció tanto a la presión de los medios de comunicación como a la agenda del escenario nacional, que ya había logrado su promulgación. Su publicación a principios del año 2003 emergió como una victoria importante, ya que tanto por lo menos en los dos años anteriores, la falta de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, representó uno de los desafíos políticos más importantes del sexenio. Sobre ello, daremos cuenta en el siguiente capítulo en la relación Estado-sociedad.

Sin embargo, sus diversas inconsistencias para mostrarse como una ley que transparenta sus propios procesos administrativos retrasaron su consolidación como política democrática.

Ahora bien, en lo que respecta a la reforma del Art. 87 constitucional, esta estableció un proceso entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para la designación del Procurador General de Justicia en el Estado. Por supuesto, fue considerada como una política democrática en la medida que obligaba al Poder Ejecutivo a considerar la aprobación por parte del Poder Legislativo de su propuesta. El proceso, sin embargo, también consideró el rompimiento de los *impasses* en la discusión legislativa por parte del Poder Ejecutivo. Y eso fue lo que sucedió con la propuesta de la

⁸⁸ Recientemente en el año de 2008, se han hecho reformas a la ley electoral de Nuevo León, sobre todo en materia de financiamiento privado y regulación de precampañas internas, pero no son estudiados dado que no corresponden a nuestro período de estudio.

designación, una vez que hubo la necesidad de estrenar el nuevo dispositivo constitucional.

No obstante, en esta coyuntura, no pudo mostrarse la funcionalidad de una política democrática, para llegar a un acuerdo entre ambos poderes, ya que al final de cuentas, el proceso de designación fue rehén de los intereses políticos tanto del PRI como del PAN. Mientras que la primera propuesta de Bonifaz Sánchez no alcanzó los consensos necesarios, pese al cabildeo con el grupo legislativo del PRI, la segunda propuesta de Aguirre fue claramente una intencionalidad política para abortar cualquier consenso. Así, el Poder Ejecutivo pudo romper los *impasses* presentados y nombrar finalmente a su primera propuesta. Pero queda en entredicho la disposición tanto de la oposición partidista, principalmente del PRI, así como del Poder Ejecutivo por cumplir con el sentido democrático de esta reforma constitucional y que es finalmente el logro del acuerdo entre ambos poderes.

Finalmente, en lo que respecta al último tema, este tiene que ver con la reforma constitucional para la independencia del Poder Judicial del Estado. Como hemos señalado esta reforma iniciada en el último gobierno priista y terminada con el gobierno panista, alude a la construcción de una política democrática que fortalezca el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para la designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Además, un dispositivo institucional importante en ese sentido fue la figura del Consejo de la Judicatura encargado de operar el sistema de la carrera judicial, regido por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Es por eso que, importa resaltar el Acuerdo Legislativo 90 donde tácitamente se da por hecho la remoción de una Magistrada del Tribunal Superior de Justicia, sin haberse apegado a lo indicado por el Art. 99 de la Constitucional Política

local y por tanto, haber cumplido con la normatividad establecida. Esto pone en entredicho la legalidad en la decisión tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. Afortunadamente este criterio fue salvado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al ordenar a los poderes locales, la inmediata reposición del proceso para cumplir con el mecanismo constitucional.

En resumen, puede señalarse que a pesar de la intencionalidad por establecer un ordenamiento institucional para superar el pasado autoritario y que en buena medida está contenida en la Agenda para la Reforma del Estado de 1998, hubo mediatizaciones en la voluntad de los actores políticos tanto gubernamentales como de la oposición política, para constituir sólidamente esta institucionalidad de política democrática en el ámbito del régimen político, tanto en el equilibrio de poderes como en aquellos temas que impactan en la relación Estado-sociedad: acceso a la información, participación ciudadana y reforma electoral.

En el siguiente capítulo, nos adentramos justamente en el ámbito plenamente sistémico, donde se esclarece con mayor propiedad la relación Estado-sociedad.

V

LOS DESAFÍOS A LAS DECISIONES
PÚBLICAS

Introducción

En este capítulo destacamos el desempeño del Poder Ejecutivo como un componente clave en el logro de la gobernabilidad del sistema político. Ahora bien, es al Poder Ejecutivo a quien dentro de la forma de gobierno de tipo presidencialista (que es el que se tiene a nivel federal y que se reproduce en cada entidad) le toca la conducción de la responsabilidad política y la toma de decisiones públicas. En este capítulo se asume que la elite gobernante, integrante del Poder Ejecutivo, presentó déficit de eficacia y legitimidad en el tratamiento de las problemas coyunturales que se presentaron con la sociedad, imposibilitando una gobernabilidad de tipo democrática.

Las áreas sugeridas para el análisis son el orden político institucional (enfaticando un objetivo deliberativo en la decisión pública) y en el imperio de la ley contra el crimen organizado, dado que estas temáticas fueron relevantes en términos de la opinión pública.¹

En los casos presentados se muestran deficiencias para cumplir estos rubros: la comunicación de la responsabilidad política

¹ Camou, *op. cit.*, 2001, pp. 39-40.

del gobernador; segundo, la decisión pública garantizando el acceso a la información al ciudadano para alcanzar una esfera deliberativa y de resguardo de la seguridad frente al crimen organizado.

Se analiza pues la eficacia en la comunicación de la responsabilidad política del gobernador, ejemplificada en los casos de las explosiones en una subestación eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad y en las instalaciones de la empresa privada CYDSA, pues no se refrenda de manera discursiva un orden político para la estabilidad institucional, al no delimitarse las funciones del gobernador respecto a las de sus colaboradores en la administración pública.

En segundo término, otro desafío importante al orden político de la estabilidad institucional fue la presión de los ciudadanos y organizaciones civiles por acceder a una etapa de comunicación e información con el gobierno. Aquí entran los casos del manifiesto de la Iglesia Católica, del Parque Fundidora, de la Avenida Venustiano Carranza y del Puente de la Unidad. Por lo menos, en los tres últimos casos se manifiesta que la actuación del mismo gobierno no se hizo sosteniendo el imperio de la ley. Todos estos casos son presentados en función de variables de Morlino: a) la intensidad con que se plantea la demanda (cartas de petición de información, manifestación públicas de rechazo), b) la importancia que poseen los grupos sociales políticamente relevantes promotores del desafío (ciudadanos y organizaciones civiles que demandan comunicación e información por parte del gobierno), c) la sustancia de la exigencia que puede ser más o menos fácil de atender respecto a los problemas que comporta (deliberación pública democrática en la toma de las decisiones públicas).²

² Morlino, *op. cit.*, p. 220.

En el área de la decisión en materia en seguridad pública para enfrentar la presencia del crimen organizado, hay un cuestionamiento por parte de los actores sociales en torno al sostenimiento de la ley frente a lo que algunos llamaron el “narcodesafío”.

Este desafío representado por el crimen organizado es planteado de acuerdo a: a) la intensidad con que se plantea la demanda (ciudadanía, organismos empresariales), b) la importancia que posee los grupos sociales políticamente relevantes promotores del desafío (bandas de narcotráfico regionales), c) la sustancia de la exigencia que puede ser más o menos fácil de atender respecto a los problemas que comporta (clima de violencia por la ola de ejecuciones relacionada con el narcotráfico).³

La diversidad de coyunturas que son presentadas a continuación, representan en buena medida el análisis en la capacidad de respuesta del Poder Ejecutivo a las demandas prioritariamente para: a) asumir una eficacia en la comunicación de la responsabilidad política del gobernador, b) establecer una canal de acceso efectivo a la información para un ejercicio deliberativo en la decisión pública, d) establecer una política eficaz de combate al narcotráfico.

El gobernador no es (...)

Al inicio de su gobierno, era amplia la legitimidad otorgada por la ciudadanía nuevoleonense al gobierno panista tras haber ganado en las urnas de forma irrefutable. El capital político ganado como oposición democrática y en las urnas tendría que someterse, sin embargo, a fuertes presiones derivadas de los conflictos que pronto aparecerían. Una de las primeras recomendaciones

³ *Ibid.*

de los asesores gubernamentales al gobernador fue la de cambiar la imagen de "empresario frío-insensible". Paradójicamente esta percepción fue el motivo de las principales coyunturas de legitimidad desde el inicio de la administración panista.⁴ El mismo gobernador reconocería tempranamente esta imagen pública: "(...) Los días más difíciles han sido cuando siendo dueño de una verdad no tenía la capacidad de comunicarla y la impresión era distinta."⁵

Los desafíos políticos impuestos a la recién estrenada administración panista ocurrieron por problemas derivados de incidentes naturales y técnicos del entorno social que reclamaron una respuesta eficaz comunicativa como Jefe del Ejecutivo. Su responsabilidad está fundamentada constitucionalmente en los artículos 85 fracción III y 87 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León. Estos artículos le confieren la responsabilidad de ser el jefe del Ejecutivo y nombrar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal. Este encargo implica tanto una responsabilidad política como administrativa en las principales tareas de gobierno.

Ahora bien, en marzo de 1998 ocurrió una explosión en una subestación eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad en el municipio de San Nicolás. El incidente provocó un histórico corte de energía eléctrica en la mayoría de los municipios de Nuevo León y que después se propagó en los vecinos estados de Tamaulipas y Coahuila. Esto afectó a más de 1 millón 250 mil usuarios en Nuevo León, provocando conflictos viales y desorganización en hospitales, escuelas y centros de trabajo por varias horas. Sin embargo, a pesar de la movilización de todos los cuerpos de segu-

⁴ «A 100 días del camino», Morales, Asesores S.A. de C.V., Monterrey, enero de 1998.

⁵ «Es difícil ser gobernador», Periódico *El Norte*, 4 de octubre de 1998, p. 6b.

ridad ante la incertidumbre de la situación, el gobernador no hizo una emergente declaración pública al respecto. Ante el reclamo en la opinión pública, el Secretario General de Gobierno señaló que el gobernador no salió de su oficina porque perdía la comunicación con la gente que estaba coordinando el operativo:

En el lugar de los hechos estaban, repito, los que deberían de estar (...) *el gobernador no es apagafuegos, ni es electricista*, estaba en su oficina, aquí, viendo que todos trabajáramos bien y a tiempo, creo que esa es más función que andar con la manguera apagando fuegos. Si hubiera habido (sic.) desgracias humanas no me queda duda que el gobernador hubiera estado ahí, porque ya la magnitud cambia, pero no había desgracias humanas (...) Tenemos que acostumbrarnos que el gobernador es quien organice y lidere, y quien marca las directrices, pero no es quien anda pescando un fugitivo, o quien anda apagando fuego, o el que anda rescatando a alguien.⁶

En este sentido, en esta defensa del Secretario General de Gobierno, hay una intención para validar las funciones que corresponden a los funcionarios para atender las problemáticas técnico-administrativas. Pero de esto, excluye al gobernador para tener un pronunciamiento sobre la responsabilidad política en la coyuntura, sin desmeritar la responsabilidad administrativa del resto de los servidores públicos.

Por otra parte, una coyuntura similar provenía también del espacio público urbano en el área metropolitana. En la madrugada de abril de 1998, una fuga de químicos de la empresa CYDSA afectó a los vecinos del fraccionamiento Bernardo Reyes en el

⁶ «Canales no es apagafuegos», Periódico *El Norte*, 20 de marzo de 1998, p. 5b. Las cursivas son propias.

municipio de Monterrey, quienes tuvieron que desalojar sus casas ante el riesgo de sufrir daños a su salud por la alta peligrosidad de la sustancia química, que por un incidente técnico, fue liberado al medio ambiente. Fueron más de 200 vecinos de la colonia los afectados por este hecho que comenzaron a reclamar la reubicación de la planta de CYDSA por ser un riesgo a la salud pública.

La escalada de presión pública de los vecinos comenzó con un bloqueo a la avenida Ruiz Cortines trastornado la vialidad por más de dos horas y media. El Subsecretario de Seguridad Pública, Raúl Maldonado Tijerina, acudió a dialogar con los participantes en el bloqueo, pero después de más de una hora de discusiones, los vecinos rompieron el diálogo y exigieron la presencia del gobernador.

En el transcurso del conflicto, el Subsecretario de Gobierno, Jorge Aguirre ofreció a los inconformes ser recibidos en el Palacio de Gobierno por el gobernador. Pero los vecinos, en cambio, dieron al gobernador un ultimátum: exigieron su presencia en la zona del conflicto, en un lugar muy representativo para sus habitantes: el kiosco de la colonia, que además, guarda una inmediata cercanía con las instalaciones de CYDSA. El gobernador finalmente tuvo una primera reunión emergente con ellos, no en la plaza principal de la colonia como pedían los inconformes, sino en terrenos de Agua y Drenaje. En la perspectiva del Secretario General de Gobierno, José Luis Coindreau esto se debió a que: “(...) *dialogar en un kiosco* es poco menos que imposible, necesitamos un lugar donde se pueda hablar con tranquilidad y sensatez”.⁷

⁷ «Ofrecen diálogo en Palacio», Periódico *El Norte*, 29 de abril del 1998, p. 1b. Las cursivas son propias.

El gobernador, evaluando sobre la posibilidad de trasladarse a la colonia, confundiría los límites de su responsabilidad política y las especificaciones técnicas que corresponden a sus colaboradores: “Iré a no ser que fuera absolutamente indispensable, si yo fuera a parchar el tanque o si fuera a hacer el peritaje, por supuesto que iría pero la verdad *no sé parchar tanques ni hacer peritajes*”.⁸

A pesar de las resistencias iniciales, se dio la reunión pública en las instalaciones de la secundaria pública núm. 23 ubicada en la colonia. Ahí los vecinos exigieron que el gobernador aplicara su lema de campaña *Sí se puede* para reubicar a la planta de CYDSA. Un vecino, en su discurso de intervención resumía el ánimo de los inconformes exigiendo una respuesta por parte del gobierno. Exponía los errores de comunicación en que estaba incurriendo el Jefe del Poder Ejecutivo:

Votamos por un gobernador que sin ser policía combatiría la delincuencia, un gobernador que sin ser apagafuegos combatiría los incendios, que sin ser médico fomentaría la salud del pueblo, que sin ser doctor combatiría el cólera y la desnutrición, que sin ser maestro velaría por la educación de nuestros niños, que sin ser economista consiguiera los recursos necesarios para el Estado. Quizá la tardanza de usted, (en acceder a la reunión) es que necesita colaboradores más efectivos, colaboradores con sensores públicos (...) colaboradores que tomen el teléfono y lo despierten y le digan que es importante ir al fraccionamiento Bernardo Reyes”.⁹

⁸ Las cursivas son propias. «Logra Canales desactivar otro bloqueo de avenida», Periódico *El Norte*, 30 de abril de 1998, p. 1b.

⁹ «Reubique la planta, sí se puede», Periódico *El Norte*, 2 de mayo de 1998, p. 1b. (Intervención del vecino Gerardo Morales).

El gobernador atendió las demandas de los inconformes en el diálogo público, pero no prometió garantizar la reubicación de la planta, la principal demanda de los vecinos.¹⁰ Como hemos observado, las declaraciones en el sentido de “quitar responsabilidades” a la figura del gobernador al señalar que no es electricista, bombero, parchador de tanques, sólo revelaba esta falta de entendimiento para asumir una responsabilidad política en la comunicación que sí le correspondía como Jefe del Poder Ejecutivo. El defenderse al decir *Yo no soy*, no resolvería la situación, antes bien confundía a la ciudadanía sobre que era lo que sí podían esperar del gobernador, por lo menos, desde el discurso político.¹¹

Pero los daños a la imagen del gobernador habían cobrado saldo. Tanto que uno de los precandidatos del PAN a la gubernatura de Nuevo León, en el siguiente periodo Fernando Elizondo Barragán, ex Tesorero del Estado de esta administración y a la postre gobernador sustituto reconocía que el gobernante necesita ser abogado, bombero, etc. porque admitía que son los diferentes campos de la administración pública que un gobernante tenía que atender, reconociendo así el error político del anterior gobernador.¹²

¹⁰ A raíz del conflicto, la empresa tomó medidas de contingencia ambiental para evitar repetir el incidente, pero no se logró la principal petición de los colonos: la reubicación de la planta.

¹¹ Hubo otras declaraciones del gobernador en el sentido de señalar que él no era «Santa Clós» (por la falta de lluvia en el Estado), «criminólogo» (por la creciente presencia del crimen organizado), «jefe de tribu» (por la presunta responsabilidad administrativa del alcalde panista Jesús María Elizondo). Sin embargo, estas declaraciones, fueron aisladas de un contexto que generase una fricción en el orden político deliberativo como en los casos anteriores, pero sin duda seguía realirmando su imagen de insensibilidad política. Ver notas «No soy Santa Clós», Periódico *El Norte*, 10 de agosto de 1998, p. 1b. «Canales contesta a AMD: 'No soy jefe de una tribu'», Periódico *El Norte*, 11 de julio de 1998, p. 1b.

¹² «El gobernador necesita ser policía, bombero, abogado, opina Elizondo», Periódico *El Norte*, 18 de enero del 2003, p. 1b.

En el análisis del gobierno del Estado también se reconoció la falta de “sensibilidad política” por parte de Canales Clariond:

El tratamiento frágil del aspecto simbólico de la maniobrabilidad gubernamental en la atención a casos de fuerte ingrediente comunitario ha producido desgaste relativo en la imagen del Jefe de Gobierno. La ausencia física del mandatario estatal en el momento inmediato a la generación del siniestro o situaciones de emergencia (...) y su sobredimensionamiento por parte de los medios de comunicación, así como los posicionamientos dirigidos a contener la inquietud ciudadana y de grupos de interés derivada de dichas contingencias y no encauzarla, ha producido percepción sobre la falta de sensibilidad política.¹³

En cambio, para uno de los operadores políticos de la administración de Fernando Canales la diferencia estribó en la manera de entender las nuevas funciones del gobernante:

Hubo un cambio en la manera de hacer política en el estado. Los gobernadores adquirirían un tono de gente (sic) que tenía absoluta capacidad de todo, ellos eran el eje de la acción política y solamente (con) su intervención se generaba el movimiento de la maquinaria gubernamental; (antes) el gobernador era un todólogo. En ese cambio desde el gobierno, se atribuía la responsabilidad de la acción política y administrativa a las áreas administrativas correspondientes y en ese sentido venían las declaraciones.¹⁴

¹³ «Acción gubernamental en torno al II Informe de Gobierno», Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Político, 12 de mayo de 1998, p. 1.

¹⁴ Entrevista con Jorge Aguirre, ex subsecretario de Gobierno, Secretaría General de Gobierno, 17 de mayo del 2005, San Pedro Garza García.

Sin embargo, en una forma de gobierno presidencialista, en donde el Poder Ejecutivo al tener la facultad de nombrar y remover *libremente* a sus colaboradores del servicio público (que tienen principalmente una responsabilidad administrativa), no lo eximía de eludir parte de su responsabilidad política de comunicar sobre las coyunturas por las que atraviesa su administración.¹⁵

Estos primeros problemas en la comunicación del gobernador, revelarían de forma temprana, el principal déficit en la relación Poder Ejecutivo-sociedad para enfrentar los desafíos en la agenda pública: la eficacia en la deliberación pública.

El manifiesto de la Iglesia Católica

Otra coyuntura emerge por la publicación del Primer Documento Iglesia-Mundo que emitió la Arquidiócesis de Monterrey como sondeo entre católicos y no católicos para la realización del Primer Sínodo Diocesano de la Iglesia Católica. La publicación del documento quedó a cargo del Secretariado de Pastoral Social siendo el responsable el sacerdote Francisco Gómez Hinojosa. Aunque nunca se hicieron públicos los nombres de quienes redactaron el documento, Gómez Hinojosa mencionó que en su redacción participaron "diversas universidades, medios de comunicación, partidos políticos, cámaras (empresariales), colegios y organizaciones no gubernamentales".¹⁶

El documento eclesiástico era ácidamente crítico del estilo de gobierno de Fernando Canales Clariond.¹⁷ En la parte de la revi-

¹⁵ Por el contrario, en un esquema de gobierno parlamentario, donde el Poder Legislativo tiene facultad de nombrar al Jefe del Poder Ejecutivo, quien es políticamente responsable ante el Legislativo.

¹⁶ «Demandan a Iglesia rectificar», Periódico *El Norte*, 12 de julio de 1998, p. 1a.

¹⁷ Aunque existe una filiación católica por parte Canales, la relación política

sión de la realidad política, señalaban que si bien como producto de las elecciones limpias se consumó la alternancia en el poder, esto no ha significado una "mejor forma de ejercer la función pública". El documento reconocía que la elite gobernante tenía carencias para la administración de los asuntos de gobierno:

(...) existen rezagos y graves deficiencias en la impartición de justicia y en el combate a la corrupción gubernamental. El punto anterior, puede explicarse en buena medida, por la carencia, en los niveles más altos de gobierno, de servidores públicos profesionales, es decir, funcionarios formados en la administración pública. La mayoría de los integrantes del gabinete gubernamental provienen de la iniciativa privada (...) se observa una transformación de la administración pública en administración privada, debido al perfil y al origen empresarial de los actuales funcionarios públicos de primer nivel. Una de las probables consecuencias de esto, es la pérdida del sentido social de la administración pública.¹⁸

con la misma Iglesia no era tan cercana. Desde el inicio de su gobierno, hubo la intención de la madre del gobernador para celebrar una «misa de acción de gracias» en la Macroplaza con el auspicio de la iglesia católica. Esta petición hecha al cardenal Adolfo Suárez Rivera fue negada por el prelado. El padre «Paco» Gómez al confirmar esta versión, señala en: «(...) la estructura eclesial vimos con mucha naturalidad esta negativa del Cardenal, (que) se avalara con una misa de agradecimiento». Entrevista personal con el sacerdote Francisco Gómez Hinojosa, ex responsable del Secretariado de Pastoral Social en esta época y actual párroco de la Iglesia San Alfonso Ligorio, 19 de abril del 2005, Monterrey. José Luis Coindreau añade que durante la campaña electoral de 1997 tampoco hubo una relación cordial con el cardenal, ya que este apareció en una reunión con los jefes del PRI, friccionado la relación con el PAN. Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

¹⁸ «Primer documento de consulta Iglesia - Mundo», Comisión Central Coordinadora, Ed. Caminemos Juntos, Arquidiócesis de Monterrey, julio de 1998, pp. 20-21.

El documento señalaba que el gobierno del PAN carecía de un proyecto político encaminado al desarrollo de la democracia, más allá del ámbito electoral. También argumentó que a nivel gubernamental no se observaba un proyecto social claro y específico respecto a los habitantes de la zona rural.

Una consecuencia de ello era la ausencia de iniciativas de ley por parte del Ejecutivo en materia de reforma política. Además, el documento advertía que bandas de narcotraficantes estaban “usando” a Nuevo León como centro de operaciones para el lavado de dinero. La tendencia que preveían en el documento respecto al tema del narcotráfico era que: “Las autoridades estatales manejan un discurso en el que manifiestan que en Nuevo León no existe narcotráfico por lo que no se realizan, y muy probablemente no se realizarán, acciones efectivas para erradicar este problema”.¹⁹

La reacción del gobierno no se hizo esperar. El gobernador en su primera oportunidad declaró: “Claro que hay un programa para la democratización de Nuevo León; y claro que hay un programa social (...) otra cosa es que no lo conozcan”. La aspereza de su defensa iría un poco más allá al señalar explícitamente que la Iglesia Católica no tendría porque opinar en asuntos ajenos a su función estrictamente espiritual.²⁰

¹⁹ *Ibid.*, p.20.

²⁰ «Habla la Iglesia sin fundamento», Periódico *El Norte*, 9 de julio de 1998, p. 1a. Sin embargo, en diversos documentos de la Iglesia Católica como el Documento de Santo Domingo; la Instrucción Pastoral sobre la Dimensión Política de la Fe; la Instrucción Pastoral sobre la Responsabilidad Política de los Cristianos justamente se pide a los creyentes actuar en la vida política, al ser una de las dimensiones constitutivas de la persona. Sobre estos documentos se justificó el Documento Iglesia-Mundo para introducir la visión socio-política de la fe, pp. 22-23.

El Secretario General de Gobierno solicitó el retiro del documento Iglesia-Mundo de la circulación de las iglesias, por “su diagnóstico inexacto”.²¹ Esta petición se hizo de acuerdo a Coindreau porque: “(...) le achacaba a este gobierno los males heredados sin distinguir (...) en general el documento ponía en nuestro hombros culpas de la historia del Estado, nos parecía una falta a la verdad, que llevaba más bien un ingrediente contra nosotros”.²²

Cabe mencionar que los documentos de crítica hacia el gobierno por parte de la iglesia católica local no era un ejercicio nuevo. Ya habían circulado en sexenios anteriores críticas hacia las administraciones priistas, particularmente en los periodos de Jorge Treviño y Sócrates Rizzo, en donde se denunciaba la consabida relación PRI-gobierno y la falta de espacios para la pluralidad política. El padre Gómez recuerda la reacción a este tipo de documentos y que refleja en buena medida, un tipo de *modus operandi* del régimen priista con las críticas vertidas:

(...) ¿y los priistas cómo reaccionaban? Molestos, pero con mucha diplomacia buscaban acercarse a través de algún funcionario. Recuerdo muy bien, cuando Natividad (González Parás) era Secretario General de Gobierno con Jorge Treviño. En el Secretariado de Pastoral Social se preveía que las elecciones las iba a ganar Sócrates Rizzo García.

²¹ «Demandan a Iglesia rectificar», Periódico *El Norte*, 12 de julio de 1998, p. 1a. Más aún, en la versión del propio cardenal Adolfo Suárez Rivera al padre Francisco Gómez, uno de los responsables en la producción del documento, señaló que el gobierno les pidió que suspendieran el sínodo, a lo que el prelado respondía ‘¿de cuando acá el gobierno nos va a decir que hacer?’ Entrevista personal con el Padre Francisco Gómez Hinojosa, ex responsable del Secretariado de Pastoral Social en esta época y actual párroco de la Iglesia San Alfonso Ligorio, 19 de abril del 2005, Monterrey.

²² Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

Hicimos en el Secretariado de Pastoral Social una publicación como los “10 mandamientos de la votación” y ahí por un error nuestro introducimos unos consejos que hacía el PSUM previniendo de posibles fraudes. (...) El gobernador reaccionó muy molesto (...) como estábamos acostumbrados de alguna manera a que esos tipos de documentos conseguían una reacción, una molestia del gobernante en turno pero se resolvían con una ‘platiquita’ y nosotros prometíamos que íbamos a considerar mejor las cosas, pero lo íbamos a seguir haciendo, porque consideramos que forma parte de nuestra misión evangelizadora.²³

Después de la confrontación, el gobernador sólo tuvo un acercamiento con el cardenal Adolfo Suárez Rivera para hablar del polémico documento. Sin embargo, más allá de este encuentro privado entre ambos mandatarios, la coyuntura no generó una deliberación abierta con los responsables de la publicación acusados de desconocer los proyectos de gobierno o con la comunidad nuevoleonense para desmentir punto por punto el “diagnóstico inexacto” vertido en el documento Iglesia-Mundo. Incluso en los análisis internos de la Secretaría General de Gobierno, recomendaron el diálogo público con los sacerdotes de la Pastoral Social para el “acreditamiento de la receptividad y pluralidad”.²⁴ Pero este encuentro público nunca tuvo lugar.

No tenía por qué reeditarse un encuentro al estilo “diplomático priista” para limar asperezas sólo entre el jerarca de la iglesia y

²³ Entrevista personal con el Padre Francisco Gómez Hinojosa, ex responsable del Secretariado de Pastoral Social en ésta época y actual párroco de la Iglesia San Alfonso Ligorio, 19 de abril del 2005, Monterrey.

²⁴ «Consideraciones sobre la evolución de la controversia en torno al documento de consulta Iglesia-Mundo» y «Consideraciones sobre documento de consulta «Unidad Iglesia-Mundo» de la Pastoral Social de la Arquidiócesis, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Político, 8 de julio de 1998.

el gobernador. La coyuntura era más bien propicia para formar una deliberación pública con los actores críticos e intercambiar y rebatir la información, y en todo caso, defender por parte de la elite gobernante las acciones de política pública. Fue quizá el momento más oportuno para poner en práctica las virtudes del diálogo, de una comprensión intersubjetiva entre ambas posturas que lamentablemente no sucedió en el espacio público.

Los siguientes casos revelan en buena medida, otra pieza ausente en la relación Poder Ejecutivo-sociedad: la carencia de información como un punto central del ejercicio de la democracia deliberativa.

Las obras públicas y la búsqueda de información

En este apartado agrupamos tres casos que evidencian el déficit de legitimidad democrática en el proceso de la decisión pública, particularmente en el acceso a la información pública a los ciudadanos. Ya hemos visto desde la plataforma de gobierno panista este compromiso. Ahora señalamos dos mecanismos institucionales habituados para ello.

Por un lado, está el recurso, dado por el art. 8 de la Constitución Política del Estado, que concede interés jurídico al ciudadano para pedir información a la autoridad pública. Aunque su reglamentación sería hecha casi al final del gobierno, esta garantía constitucional salvaguardaba el interés ciudadano para conocer a mayor profundidad las acciones de su gobierno, sobre todo aquellas que eran consideradas perjudiciales conforme al interés público.

Ahora, ya que los casos presentados corresponden a la problemática urbana, la responsabilidad de la decisión recae en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUOP) que de acuer-

do a la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, está obligada de acuerdo a los artículos 1 fracción III; 11 fracción XVII a promover la participación social en el proceso de la planeación para el ordenamiento territorial.

Esta "participación social" como señala el artículo 32 fracción I, está comprendida en la formulación, aclaración, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial y específicamente, como marca la fracción IV, en "el financiamiento, construcción y operación de proyectos y obras de infraestructura, equipamiento, conjuntos habitacionales, industriales, de servicios, comerciales, recreativos y servicios turísticos, así como la prestación de servicios públicos urbanos".

Por añadidura, se plantea en los artículos 26 y 27 de la citada ley, la creación y funcionamiento de un Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, que le serviría al gobernador para recabar la opinión de la comunidad sobre la problemática del desarrollo urbano, los asentamientos humanos o el ordenamiento territorial en la entidad y sus posibles soluciones. La integración de este consejo consultivo estaría conformada por representantes del Poder Legislativo, las universidades ITESM, UANL; organismos como la Cámara de la Industria de la Transformación de Nuevo León; la Cámara Nacional de Comercio de Monterrey; el Centro Patronal de Nuevo León; la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y de Vivienda de Nuevo León; la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces del Estado de Nuevo León; el Colegio de Arquitectos de Nuevo León, etc. Como los señalan los artículos 28 fracciones I, II dentro de las funciones de este Consejo Consultivo se encuentran la promoción de la participación de los grupos sociales en la elaboración o revisión de los planes y programas de de-

sarrollo urbano; asentamientos humanos u ordenamiento territorial; además de promover consultas sobre su problemática. Incluso el artículo 31 faculta al Consejo Consultivo a la formación de grupos de trabajo que se aboquen "a ampliar la consulta o participación de la comunidad" en las diversas áreas del desarrollo urbano.²⁵

La intencionalidad de referir la ley vigente en el período de gobierno del PAN es para reconocer la obligatoriedad desde el marco jurídico-formal para la inclusión de la "participación social" en el proceso de la planeación urbana.²⁶ Estos son, pues, mecanismos para la generación de una democracia deliberativa, que pudieron haber neutralizado los desafíos políticos abiertos. Como se revela en los casos de la defensa ciudadana del Parque Fundidora, la Ampliación Venustiano Carranza y el proyecto del Puente de la Unidad no sólo no se dieron estas posibilidades previstas en la ley para una efectiva "participación social", sino que se nulificó un principio rector para la deliberación, que es el acceso a la información.

²⁵ Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado, marzo de 1999. Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso del Estado de Nuevo León, CD-ROM.

²⁶ A partir del 2003, correspondiente al siguiente sexenio, se hizo de forma obligatoria la participación ciudadana en la administración pública, a través de los «organismos públicos descentralizados de participación ciudadana». Véase la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, Periódico Oficial del Estado, núm. 131, decreto núm. 8, 9 de octubre del 2003, pp. 7-60. Sin embargo, todavía encontramos esta legislación incipiente para caracterizarla como una de política democrática sólida, al retener todavía el Poder Ejecutivo, las designaciones sobre sus integrantes; salvo en el caso de la reciente disposición para el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, donde se cuenta con la intervención del Poder Legislativo para la designación. Véase los artículos 99 y 100 de la Ley de Seguridad Pública vigente. Periódico Oficial del Estado, núm. 127, decreto. 279, 22 de septiembre del 2008, pp. 20-108.

a. La defensa del Parque Fundidora

La coyuntura nace a partir de la decisión del gobierno del Estado de utilizar parte de las instalaciones del Parque Fundidora para la realización de la carrera automovilística internacional Serie Cart. Sólo como antecedente señalamos que a raíz del cierre de la fábrica de Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey en 1986, se promulgó un decreto presidencial el 11 de marzo de 1988 en donde se declara de utilidad pública estas instalaciones. Posteriormente el inmueble fue donado al gobierno del Estado mediante el contrato 313.11.49.-301 firmado con la dependencia federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. En una de las cláusulas se establece que el gobierno del Estado destinaría el inmueble a la construcción del Parque-Museo-Tecnológico-Centro de Exhibiciones, con fines recreativos, deportivos, culturales y de fomento económico. El decreto 180, aprobado el 6 de septiembre de 1988 por el Congreso del Estado, autoriza como patrimonio estatal el terreno de las instalaciones y da paso a la creación de un fideicomiso para la realización de las actividades sociales y las obras de conservación ambiental a cargo del Estado.²⁷ Ese es justamente la parte del litigio al que se enfrentará la decisión gubernamental cuando organizaciones de la sociedad civil le piden que justifique la realización de un evento privado en terrenos de utilidad pública.

Teniendo este antecedente jurídico, la actuación de PAN sobre los terrenos del Parque Fundidora, tendría que enmarcarse en este criterio.

En septiembre de 1998, el gobierno del PAN anunció un programa de reforestación de 50 hectáreas en el Parque Fundidora,

²⁷ Exp. núm. 1057, Decreto 180, Comisión de Hacienda del Estado, H. Congreso del Estado de Nuevo León, 6 de septiembre de 1988.

con una inversión de 50 millones de pesos.²⁸ Con esto, se pensó que los fines de utilidad pública que versaban en el decreto expropiatorio presidencial de 1988 podrían verse concretados en el gobierno del PAN. Discursivamente la redención ecológica del Parque Fundidora estuvo salvaguardada en una inusual colaboración editorial del gobernador Canales Clariond:

A través del Fideicomiso que ustedes conocen, el llamado Parque Fundidora, que nosotros vamos a ampliar para darle un verdadero atractivo a la comunidad, para visitarlo y no sólo eso, sino además *se constituye en un pulmón, en un elemento de equilibrio ecológico* (...) De manera que, en condiciones normales, ahí vamos a tener el elemento vital para mantener una plantilla de árboles que servirán para generar oxigenación del aire que necesitamos.²⁹

Para la fecha en que el gobierno hizo este posicionamiento, juntando todos los espacios verdes de la ciudad de Monterrey, apenas se sumaban 380 hectáreas arboladas, lo que representó el 5% de lo sugerido internacionalmente para la ciudad capital: 7 mil 500 hectáreas de parques y jardines.³⁰ El déficit ecológico era inocultable.

Pero contradictoriamente junto a este proyecto, el gobierno del Estado tenía otro que no se había hecho ostensible ante la opinión pública: la construcción de una pista de carreras automovilísticas de la llamada Serie Cart. Cuando un grupo de organizaciones civiles buscaron que el gobierno confirmara las suposiciones de la construcción de "algo ajeno" al proyecto ecológico,

²⁸ «Días polémicos», Periódico *Milenio*, 8 de mayo del 2001, p. 11.

²⁹ Las cursivas son propias. «Es necesario combatir el asfalto», Periódico *El Norte*, 27 de septiembre de 1998, p. 1b.

³⁰ «La controversia de la carrera», *El Norte*, 20 de julio del 2000, p. 8ª.

el gobierno lo denominó eufemísticamente como la construcción de un "boulevard"; "andador"; "distribuidor central" sin reconocer abiertamente que formaba parte del proyecto de una pista de carrera automovilísticas. Incluso, antes de darse a conocer el proyecto formal, este fue confirmado accidentalmente por un integrante de las organizaciones civiles en la SEDUOP, cuyo titular era Oscar Bulnes.³¹

Esto provocó que los ciudadanos comenzaran cuestionar la utilidad pública del "otro proyecto". La primera solicitud de petición de información por parte de grupos ambientalistas se hizo a finales de 1999.³² Aunque no les otorgan información, si se logra un primer acercamiento informal entre las autoridades y los ciudadanos.

En esa reunión, Bulnes justificó que no era un autódromo, sino un boulevard que tendría doble uso: cinco días al año para "eventuales competencias de automovilismo" y como camino interno para el acceso a las diferentes áreas del parque. Abundó en los "enormes beneficios económicos y turísticos de trascendencia para el Estado".³³

³¹ Guillermo Martínez relata el incidente: «Íbamos a una cita previa, (María de Jesús Marqueda y tu servidor) que teníamos (en SEDUOP) por un problema de contaminación que teníamos en Escobedo, pero resulta que la secretaria de Bulnes se equivoca y nos mete a otra salita (ahí) estaba la maqueta de lo que sería la pista Cart con cuatro hoteles, suites de 27 mil dólares por semana y campo de golf (...) fue así, tomados *in fraganti*. Ese fue el día que descubrimos que Fundidora ya no era de nosotros». Entrevista personal con Guillermo Martínez Berlanga, integrante del Comité Pro Rescate Fundidora, 1 de octubre del 2005, San Pedro Garza García.

³² Petición de información dirigida a Oscar Bulnes, titular de SEDUOP hecha por el Comité Ecológico Pro Bienestar y la Asociación Ecológica Sierra Madre, 25 de noviembre de 1999.

³³ «Minuta de la reunión con Organizaciones no Gubernamentales», Sala de Juntas de la SEDUOP, 31 de marzo del 2000. Otra organización de la sociedad civil también reclamó que sopesaran los beneficios económicos podrían ser

Sin justificar la coherencia jurídica de este proyecto con los fines de utilidad pública expresados en el decreto presidencial y el impacto ambiental, la decisión gubernamental resultó inamovible. En abril del 2000, el gobernador Canales Clariond anunció en compañía de José Antonio Fernández, titular de FEMSA, la firma del contrato para la celebración del Gran Premio Monterrey de la Serie Cart por cinco años en los terrenos del Parque Fundidora. Dada la longitud (3.3 Km.) y anchura (14.5 mts.) del "distribuidor central", más las instalaciones de zonas de *pits*, seguridad, talleres y mantenimiento, la construcción de la obra significaría alrededor de 50 kms. de asfalto.³⁴

Una vez hecho el anuncio formal, por consiguiente un grupo de ambientalistas pide a la SEDUOP: copia de los convenios, contratos, compromisos, acuerdos o comodatos en la que informe detalladamente de los grupos económicos, financieros, empresariales o deportivos con los cuales se explotará la pista y sobre todo que se informe cuales eran los compromisos adquiridos por el gobierno del Estado ante un evento explícitamente mercantil.³⁵

inferiores si no se cuantificaban los daños ambientales. Oficio dirigido a la diputada Guadalupe Rodríguez, Presidenta de la Comisión de Ecología del H. Congreso del Estado, por el Consejo Estatal de Flora y Fauna Silvestre de Nuevo León A. C. (CEFFSNL), Comisión de Reforestación Urbana, Carlos Alanís Von Der Meden, 8 de mayo del 2000.

³⁴ «Intereses privados: actos de gobierno», Carlos Ortiz Gil, Periódico *El Norte*, 15 de julio del 2000, p.6^o. Véase también la Minuta de la reunión de los representantes del Estado de Nuevo León en el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable Región 1, 9 de febrero de 2000 (Asistentes por parte de las organizaciones civiles: Ernesto Enkerlin, Ricardo Aguilar, Fernando Gutiérrez; por la parte gubernamental: Oscar Bulnes y funcionarios de la SEMARNAP).

³⁵ Petición de información de representantes de organismos no gubernamentales pertenecientes a la Región 1 del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la SEMARNAP dirigido a Oscar Bulnes, 7 de abril del 2000.

Posteriormente, la constitución del Comité Pro Rescate del Parque Fundidora, fue la suma de diversos ciudadanos organizados *ex profeso* que protagoniza principalmente el cuestionamiento jurídico y ecológico de la decisión gubernamental incrustada en intereses empresariales.³⁶

Junto al Comité, otras organizaciones como el Comité Ecológico Pro Bienestar de Monterrey, A. C.; el Centro de Derecho Ambiental Noreste de México A.C.; Bioconservación A.C.; Pro Natura Noreste; Movimiento Ecologista Mexicano A.C.; la Asociación Ecológica Sierra Madre A.C.; y la Asociación de Ciudades Hermanas A.C., solicitaron la intervención del Congreso del Estado en el caso.³⁷ La búsqueda para dialogar con las autoridades sobre el proyecto era evidente, como la de María de Jesús Marqueda, Presidenta del Comité Ecológico Pro-bienestar: “Nos sentimos engañados porque hemos estado buscando entrevistas con funcionarios de gobierno para que nos expliquen, para que nos tomen en cuenta, pero no responden a nuestra solicitud. Queremos que el parque conserve su vocación ecológica”.³⁸

Por su parte, las organizaciones civiles representadas ante el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la SEMARNAP, reclamaron al gobierno del Estado que no se les hubiese dado la información necesaria para la evaluación del impacto

³⁶ Los integrantes eran Aurelio Arenas, Claudio Tapia, Guillermo Martínez Berlanga, Liliana Flores Benavides; Ernesto Cerda Serna; Ricardo García y Abraham Nuncio que provenían de diversas organizaciones civiles.

³⁷ Oficio dirigido a Julián Hernández Santillán (PAN) y presidente de la Diputación Permanente del Poder Legislativo de Nuevo León por parte de los grupos ambientalistas, 12 de abril del 2000. Véase también el oficio donde se pide la intervención a la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado de Nuevo León, firmado por los integrantes del Comité Pro Rescate Fundidora, 4 de diciembre del 2001.

³⁸ «Unos cuestionan, gobierno se defiende», Periódico *El Norte*, 30 de julio del 2000, p. 6b.

ambiental, social y económico del proyecto. Era claro que ni siquiera las organizaciones civiles con representación formal para el diálogo en la instancia federal eran tomadas en cuenta para esta decisión pública. En una de sus peticiones, los grupos ambientalistas reclaman que se les informe del impacto social, ambiental y económico del proyecto:

Se nos ha citado en varias ocasiones y a diversos intereses para tratar de ‘vendernos’ esta como una buena idea y de un proyecto benéfico (el de la pista); sin mostrarnos la totalidad de la información, ni estudios técnicos que avalen dicho componente del proyecto, ni el programa de reforestación y enriquecimiento/incorporación de suelo, ni tampoco el proyecto global en sus aspectos sociales, ambientales y económicos (...) No son suficientes los buenos proyectos. La transparencia, la objetividad técnica, la participación social y el apego a derecho en las decisiones son requisito indispensable para avanzar, no sólo en el cuidado del ambiente, sino en la construcción de la sociedad equitativa, justa y democrática a la que todos aspiramos.³⁹

Por su parte, instancias institucionales como el Consejo Consultivo Estatal de Desarrollo Urbano (el mecanismo habilitado en la ley para la “participación social”) y la Comisión de Ecología del Congreso del Estado reclamaron por separado que no se les haya consultado para la decisión gubernamental de construir una pista de carreras en los terrenos públicos del Parque Fundidora.⁴⁰

³⁹ Oficio dirigido a Oscar Bulnes, por el Presidente de Pro Natura A.C. y representante de nueve organizaciones ambientalistas de la sociedad civil ante el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, mayo 29 del 2000, Ernesto Enkerlin, Monterrey.

⁴⁰ «Expediente Parque Fundidora. Caso Pista de la Serie Cart» elaborado por el Círculo de Estudios Mexicanos A.C., 4 de octubre del 2000, p. 9.

Dentro de la batalla ante la opinión pública que emprendió particularmente el Comité Pro Rescate Fundidora había tres razones para el reclamo de información ante la autoridad pública: el respeto por el Estado de Derecho; la legitimidad en la decisión pública y la defensa del medio ambiente. Se reclamó en el primer punto, el fundamento legal de la enajenación de los terrenos del Parque Fundidora para fines expresamente deportivos-mercantiles; en el segundo, que no se haya consultado la decisión ni siquiera con los órganos institucionales o académicos y en el tercer punto, que el proyecto constituía un retroceso estratégico para la defensa de la calidad ambiental del Área Metropolitana de Monterrey, objetivo al cual se había adherido inicialmente el gobierno.⁴¹

En su reclamo, el Comité Pro Rescate Fundidora pone el dedo en la llaga: la incapacidad del gobierno para legitimar una decisión pública que no es compartida con la sociedad civil exigente de información; que no se demuestran los fines de utilidad pública a los que supuestamente está destinado el uso de suelo del Parque Fundidora además de no mostrar un compromiso evidente con la sustentabilidad ambiental.⁴²

En contraste, hubo respaldo por parte de ciertos organismos, en su mayoría cámaras empresariales de la pequeña y mediana industria, que apoyaban la construcción de la autopista sobre los terrenos del Parque Fundidora.⁴³ Para el ex Secretario General de

⁴¹ «Parque Fundidora. Tres razones para luchar por su rescate», elaborado por el Comité Pro Rescate Fundidora, mimeo, s/e.

⁴² Con este cuestionamiento implícitamente se hace una crítica a los otros proyectos materializados bajo el «amparo jurídico» del Fideicomiso del Parque Fundidora y que no operan precisamente con fines de utilidad pública al ser franquicias de empresas trasnacionales como el Auditorio Coca Cola, el Hotel Holiday Inn y el Parque Plaza Sésamo.

⁴³ En un desplegado a la opinión pública y siendo responsable de la inserción

Gobierno, la coyuntura implica para el gobierno un dilema entre resolver las peticiones a los “activistas” que tenían un papel protagónico y de los organismos que estaban de acuerdo con el proyecto pero que no tenían este perfil:

(...) yo inclusive invito a los colegios de ingenieros, cámaras, asociaciones civiles, etc. que estaban de acuerdo (...) yo convocaba a clubs de deportistas, etc. además de los organismos empresariales, entonces no se logró un consenso con los activistas de la sociedad, se logró un consenso con los que ahorita usan la Fundidora (...) ¿cuándo tiene el gobierno que decir que esto está bien hecho y tengo el consenso de quiénes valen pero no gritan, de quienes hablan pero no gritan o esto que está bien hecho me hago para atrás porque los que gritan me hacen daño? Es la disyuntiva permanente en todos los gobiernos, muy difícil.⁴⁴

A pesar de que los integrantes del Comité tuvieron un diálogo con el gobernador, esto no se tradujo en la correspondencia de información que demandaban. Para agosto del 2000, el único punto de acuerdo entre el Comité Pro Rescate Fundidora y el gobierno del Estado fue crear dos comités (jurídico y ambiental) para el diálogo sobre el proyecto.

En el comité jurídico para el diálogo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, el entonces Tesorero del Estado Fernando Elizondo Barragán no sólo justificó la necesidad de

el organismo *Sueño Regio* señalaban su postura: «No podemos quedarnos callados frente a voces que no representan a nadie y ocupan espacios en los medios de comunicación, influyendo negativamente en la comunidad». «Sí al Parque Fundidora», Desplegado, Periódico *El Norte*, 5 de noviembre del 2000, p. 6b. En total fueron 54 los organismos firmantes.

⁴⁴ Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

la construcción de la pista sino que en su interpretación del decreto expropiatorio se deducía hasta la posibilidad de construir viviendas dentro del programa de urbanización. Señaló asimismo que el proyecto actual, era mejor que el «original» por los beneficios económicos al Estado. La reunión, efectuada por única vez, se terminó sin un acuerdo sobre la interpretación del decreto expropiatorio entre las partes. No obstante esta discusión, la autoridad tampoco rindió mayor información sobre el proyecto.⁴⁵ En el comité ambiental también se efectuó sólo una reunión sin llegar a constituirse como un mecanismo plenamente deliberativo al no existir la posibilidad del compartimiento de la información que permitiera la comprensión intersubjetiva entre ambas partes del impacto ambiental, social y económico.⁴⁶

Para los ciudadanos agrupados en el Comité Pro Rescate Fundidora era necesario conocer las obligaciones contraídas del gobierno con relación al uso del suelo del Parque Fundidora y conocer el monto de las contraprestaciones pactadas a través de los convenios jurídicos celebrados entre quienes hayan dispuesto el arreglo de la construcción de la pista.⁴⁷ Por tanto, el Comité Pro Rescate Fundidora solicita la suspensión de las obras del autódromo

⁴⁵ «Minuta de la reunión Comité Pro Rescate del Parque Fundidora», Sala de Juntas de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, donde hubo representantes de las organizaciones de la sociedad civil, del Congreso del Estado y del Gobierno del Estado, 8 de agosto del 2000. Cabe añadir que Elizondo Barragán, sería a la postre el gobernador sustituto en el 2003, una vez que Fernando Canales renuncia para ocupar un cargo en el gabinete federal.

⁴⁶ Martínez Berlanga señala que en esta mesa, exigieron que por lo menos se hiciera una minuta, pero el Secretario General de Gobierno condicionó: «hay minuta o reunión». Entrevista personal con Guillermo Martínez Berlanga, integrante del Comité Pro Rescate Fundidora, 1 de octubre del 2005, San Pedro Garza García.

⁴⁷ «Ecologistas preguntan a diputados: ¿quién autorizó a la IP el uso del Parque Fundidora?», Periódico *Milenio*, 1 de marzo del 2001, p. 8.

mo y la información «para hacer juicios documentados» sobre el proyecto. Se insta a que el gobierno del Estado funde legalmente el fin de utilidad pública en la construcción de la pista de acuerdo al criterio jurídico que dio lugar a la expropiación, además de que informe sobre los estudios de impacto ambiental, urbano y tráfico vehicular.⁴⁸ No obstante, el gobierno del Estado ya había evaluado la reserva de la información y sobre todo, como señaló el responsable de la Oficina del Gobernador, que esta «no se les va a entregar, sobre todo en un escenario de demandas».⁴⁹

Aunque existieron los primeros acercamientos entre el Comité Pro Rescate Fundidora y el gobierno del Estado estos fracasaron ante la temprana negativa del gobernador y de sus colaboradores para entregar la información y para justificar los criterios de utilidad pública de la pista.⁵⁰

El Comité Pro Rescate Fundidora también solicitó la intervención del Congreso del Estado para conocer el proceso de autorización a la iniciativa privada para la utilización de las instalaciones del Parque Fundidora.⁵¹

Ante el fracaso de la demanda, el Comité Pro Rescate Fundidora interpone un amparo ante la justicia federal para que el

⁴⁸ Oficio dirigido a Fernando Canales Clariond por el Comité Pro Rescate Fundidora, 12 de septiembre del 2000.

⁴⁹ «Los ecologistas recibirán respuesta jurídica: Ahedo», Periódico *El Diario de Monterrey*, 20 de octubre del 2000, p. 7.

⁵⁰ Claudio Tapia, uno de los integrantes del Comité señala que el gobernador no escatimó la importancia de compartir la información, dado que la decisión ya estaba tomada. «Hagan lo que se les de la gana, por mí, párense de cabeza» recuerda que fueron las frases con las que terminó el diálogo deliberativo el gobernador. A partir de ahí, el gobernador no acudió a ninguna reunión con las organizaciones civiles para este caso. Entrevista personal con Claudio Tapia, integrante del Comité Pro Rescate Fundidora, 11 de agosto del 2005, San Pedro Garza García.

⁵¹ «Ecologistas preguntan a diputados: ¿quién autorizó a la IP el uso del Parque Fundidora?», Periódico *Milenio*, 1 de marzo del 2001, p. 8.

Gobierno del Estado contestara las peticiones de información relacionada con la construcción de la pista.⁵²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación finalmente resolvió a favor de los peticionarios. Judicialmente el gobierno del Estado se veía obligado a responder a las peticiones de información de los integrantes del Comité.⁵³ Pero en una jugada estratégica, el gobierno estatal a través de la Secretaría General de Gobierno argumentó que los integrantes del Comité Pro Rescate Fundidora carecen de “interés legítimo tutelado por la constitución federal”, y por tanto no podían entregarles la información.⁵⁴

Con esta explicación, la autoridad estatal “cumplía” con la obligación constitucional de responder a los peticionarios. Ante la ausencia de una ley de acceso a la información en el Estado, el ciudadano estaba inerme ante las argucias de los asesores jurídicos del gobernador.⁵⁵ La decisión de compartir el monopolio de la información seguía siendo una prerrogativa del Estado. Esta decisión confirmó que la posición del gobierno panista no estaba por acceder a la constitución de una esfera pública deliberativa. Aunque se cumplió con la obligación jurídica de responder al peticionario, en los hechos, lo sustantivo era vedado en la respuesta gubernamental. El formalismo jurídico impidió que el régimen procesara democráticamente las demandas de una parte de la sociedad civil. En este sentido, Abraham Nuncio, uno de los integrantes del Comité Pro Rescate Fundidora señala:

⁵² «Ganan amparo ecologistas para obtener información», Periódico *El Norte*, 26 de noviembre del 2000, p. 3b.

⁵³ «Acatará Gobierno fallo: Informará sobre parque», Periódico *El Norte*, 20 de abril del 2001, p. 3b.

⁵⁴ Oficio No. 605/2001, Secretaría General de Gobierno, Gobierno del Estado de Nuevo León, 6 de abril del 2001.

⁵⁵ Casi al final del gobierno, se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública a pesar de no ser una iniciativa planteada inicialmente por el grupo legislativo del PAN en el Congreso del Estado.

El derecho de petición establecido en la Carta Magna solamente te dice que si el ciudadano pide que el gobierno le conteste, porque no es más que un derecho a que el gobierno conteste tu petición, la puede contestar en cualquier sentido, como ocurrió con Coindreau, (el Secretario General de Gobierno) o sea, nos dicen ‘sí te contesto ciudadano en el sentido de decirte *que tú no tienes interés jurídico*’ y con eso yo (autoridad) ya te contesté.⁵⁶

La información fue conseguida por una “vía alterna” por parte de los integrantes del Comité, ya que la única información oficial que tenían eran los promocionales del evento. De forma anónima les hacen llegar el convenio donde estaban presentes los intereses empresariales en una relación mercantil con el gobierno del Estado.⁵⁷

El convenio en cuestión, señala los porcentajes de participación entre las empresas nacional y extranjera en conjunto con el gobierno del Estado. La exclusión de la sociedad civil organizada era un hecho incuestionable tanto en la planeación como en la toma de la decisión pública. La combinación de los intereses privados con los públicos estaba plasmada en esta sociedad mercantil creada *ex profeso*.

El gobierno tenía un asiento en el consejo de administración de la empresa, al adquirir un 12% de las acciones. La empresa promotora de la carrera, estuvo compuesta por dueños de escuderías estadounidenses: Pat Patrick y Jerry Fortsite, así como los representantes de las trasnacionales Tecate y Quaker State. Por parte del capital mexicano estaba la Cervecería Cuauhtémoc

⁵⁶ Las cursivas son propias. Entrevista personal con Abraham Nuncio, escritor y participante en el Comité Pro Rescate Fundidora, 5 de julio del 2005, Monterrey.

⁵⁷ *Ibid.*

Moctezuma del grupo FEMSA. Por tanto, el gobierno del Estado a través del Fideicomiso del Parque Fundidora entró en sociedad con las empresas de capital norteamericano Patrick Properties y Pro-Motion L.L.C y la mexicana Cervecería Cuauthémoc Moctezuma. La institución bancaria Banorte aparece como fiduciaria del Fideicomiso del Parque Fundidora. La sociedad que formaron era de naturaleza mercantil denominándose *Monterrey Grand Prix S. de R.L. de C.V.* Los porcentajes de participación fueron los siguientes: Patrick Properties Inc. (28.5%); Forsythe Racing Inc. (28.5%); Cervecería Cuauthémoc (28.5%) y el Fideicomiso del Parque Fundidora (14.5%).⁵⁸

Es pertinente destacar que, en la reunión del Comité Técnico del Fideicomiso del Parque Fundidora celebrada desde diciembre de 1999 se proyectó que la construcción de una pista internacional de automóviles de carreras el gobierno del Estado tendría dos funciones distintas: la primera como socio de la empresa y la segunda como otorgante del derecho de uso de un espacio dentro del Parque Fundidora, para que la empresa de la cual formaría parte, pudiese celebrar los eventos automovilísticos, que pese a todas las resistencias de la sociedad civil organizada, se llevó a cabo en terrenos públicos. También se obtuvo la información de que en abril del 2000, el Comité Técnico del Fideicomiso del Parque Fundidora, acordó por unanimidad aprobar la propuesta del gobernador para que el Fideicomiso del Parque Fundidora forme parte de la Sociedad de Responsabilidad Limitada *Monterrey Grand Prix*.

La conexión estrecha entre los subsistemas de la economía y del Estado, estaba plenamente identificada en la reunión del Co-

⁵⁸ Escritura pública número 56,785 que se expide para la sociedad denominada *Monterrey Grand Prix*, Libro 5 del volumen CXCIX, fojas 134 a la 159, 19 de abril del 2000, p. 5. Da fe de lo anterior, Carlos Montaña Pedraza, notario público núm. 130, en la ciudad de Monterrey.

mité Técnico del Fideicomiso del Parque Fundidora en donde se gestó el proyecto. Según se desprende de la información obtenida por la organización civil de acuerdo a documentos oficiales, por la parte gubernamental estuvieron presentes el gobernador como presidente del Comité Técnico, el Secretario de la SEDUOP; el Secretario de Desarrollo Económico; el Secretario de la Contraloría General del Estado; el Subsecretario de Desarrollo Regional y Urbano de la SEDUOP y el Director del Fideicomiso del Parque Fundidora. Por la otra parte estuvieron representados diversos actores de la vida empresarial como el presidente de CANACO y el presidente de CAINTRA.⁵⁹

En el Cuarto Informe de Gobierno en el año 2001 se justificó la realización del evento como parte del desarrollo turístico y económico de Nuevo León al colocarse Monterrey como "ciudad de nivel internacional".⁶⁰ Por supuesto, esta información obtenida por la sociedad civil organizada, no fue dentro de los cauces institucionales de acceso a la información, sino por una filtración alterna, lo que revela la opacidad con que se manejó hasta el último momento el gobierno del Estado respecto al tema.*

⁵⁹ «Acta de la sesión extraordinaria del Comité Técnico del Fideicomiso del Parque Fundidora», 3 de abril del año 2000, Salón Polivalente del Palacio de Gobierno, en *ibid.* pp.55-56.

⁶⁰ «Cuarto Informe de Gobierno», en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD ROM.

* Actualmente el Parque Fundidora ha recuperado su vocación ecológica y sigue siendo un pulmón urbano en la mayoría de sus instalaciones. No se volvieron a realizar carreras de automóviles.

b. La inhábil negociación en la Avenida Venustiano Carranza

¿Cuándo presionaremos al gobernador?

¿Cuándo asistiremos con pancartas

al palacio estatal para que se de cuenta del problema?

Víctor Olivares, vecino de la A. Venustiano Carranza

Un proyecto importante de obra pública en el sexenio panista fue la ampliación de la avenida Venustiano Carranza. El programa pretendía ampliar y rehabilitar la avenida desde la calle Hidalgo hasta la avenida Colón. Este es un sitio estratégico para el flujo vehicular entre los municipios de San Pedro y Monterrey por la conexión con el túnel de la Loma Larga.⁶¹

Desde julio de 1998 existió un estudio cualitativo ordenado por la SEDUOP para conocer el contexto de recepción vecinal al proyecto ya que implicaba la afectación patrimonial de las zonas residencial y comercial. Por su parte, el Fideicomiso para la Rehabilitación Metropolitana, (FIRME) fue la instancia habilitada por SEDUOP para negociar con los vecinos sobre el proyecto de ampliación.

Los resultados arrojados por el estudio cualitativo advertían el desconocimiento del proyecto por parte de los residentes de la zona. El sondeo realizado entre los vecinos indicaba que no se habían generado consultas públicas por ninguna vía institucional para conocer los pormenores del proyecto. Además, los vecinos mencionaban que habían acudido a diversas instancias gubernamentales para obtener información, sin obtener respuesta. Particularmente los vecinos de la zona comercial pidieron que se les tomaran en cuenta para los proyectos de reordenamiento urba-

⁶¹ «Bulevar Venustiano Carranza. Proyecto de Renovación Urbana», FIRME, SEDUOP, pp. 11, 17.

no. En consecuencia, la recomendación del estudio no podía ir en otro sentido: «Desarrollar un programa de comunicación directa con la población por medio del cual se informe sobre los beneficios que a largo plazo se van a generar con la realización de estas obras.»⁶²

Sin embargo, pese a la recomendación del estudio, la decisión gubernamental omitió en buena medida esta sugerencia, ya que el desarrollo de la coyuntura se edificaría sobre la carencia de información a los vecinos, propiciando su deslegitimación democrática. Los análisis internos alertaban sobre la incertidumbre, desconfianza y desinformación que empezaron a motivar la resistencia de los vecinos de la acera oriente de la av. Venustiano Carranza.⁶³ Señalaban que la SEDUOP: «(...) no ha acreditado labor de interlocución con los inconformes. La postura de los vecinos se fortaleció con la opinión de especialistas en urbanismo que calificaron la obra como deficiente en lo urbanístico y vial y (sic) con escaso beneficio social».⁶⁴

Pese a estas recomendaciones, el reclamo de los vecinos fue que “se hayan enterado” por lo medios informativos sobre las afectaciones de la propiedad sin que les hayan notificado formalmente desde el año de 1998 cuando empezó la planeación del proyecto.⁶⁵ Reclamaban además que se debió haber consultado también a: “(...) otras entidades externas por ejemplo, expertos

⁶² «Avenida Venustiano Carranza: Investigación Cualitativa», Grupo Quali, en «Bulevar Venustiano Carranza, Proyecto de Renovación Urbana: ocho estudios», FIRME-SEDUOP, julio de 1998, pp.72, 86, 97, 103.

⁶³ Escenario político local, Análisis interno de la Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, 3 de septiembre del 2002.

⁶⁴ Análisis interno de la Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, 8 de septiembre del 2001.

⁶⁵ Petición de información dirigida al gobernador por parte de Lydia Garza Leal, 13 de septiembre del 2001.

en vialidad, colegio de ingenieros, ciudadanía en general, transparentando los pros y contras (sic) del proyecto”.⁶⁶ Este era por ejemplo, el trabajo de concertación que tendría el funcionamiento del Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, como una instancia del gobernador a fin de recabar la opinión de la comunidad sobre la problemática del desarrollo urbano. Esta figura como señala el ordenamiento, estaría integrada por representantes de los organismos civiles y empresariales, así como las instancias académicas.

No obstante, ante la ausencia operativa de esta instancia, se dio un primer acercamiento entre los vecinos y los principales responsables de la SEDUOP en octubre del 2001 en la avenida Venustiano Carranza. En esta reunión, Oscar Bulnes señalaba que la obra de ampliación era necesaria para aumentar “la calidad de la vida y un servicio a la comunidad”. Pero los vecinos incluso reclamaron la capacidad legal de las autoridades para decidir sobre el desarrollo del proyecto y el destino de su patrimonio ya que en última instancia, ellos querían ser tomados en cuenta por la autoridad a la que habían elegido democráticamente. Tal era la insistencia de un vecino ante Oscar Bulnes en una reunión con los habitantes de la avenida:

¿Quién lo faculta a usted para decidir este proyecto? ¿Hay alguna ley que lo faculte a usted decidir unilateralmente que se haga? (...) ¿Quién lo facultó a usted y por qué se cree infalible? (...) La democracia no es solamente respetar los votos sino también escucharlos y hasta ahorita después de varios meses apenas los estoy a ustedes escuchando. ¿Quién lo facultó a usted para hacer más chico mi patrimonio? (...) ¿Por qué

⁶⁶ Petición de información dirigido a FIRME-SEDUOP por parte de Sergio Rodríguez y Lucila González de Rodríguez, 30 de septiembre del 2001.

nos dan ese trato? ¿De que se trata? ¿Usted decide que obra se hace y cuanto nos pagan? ⁶⁷

Después de este encuentro ríspido entre los vecinos y las autoridades, continuaron las peticiones de información del proyecto de ampliación de la avenida en función de su proyecto ejecutivo, presupuesto, programa de ejecución, aportación vecinal, costo por metro cuadrado para la indemnización de los terrenos afectados.⁶⁸

En la contestación oficial de la SEDUOP en la mayoría de los casos, se usó el mismo formato de respuesta en donde indicaban que ya se había celebrado una junta el pasado 29 de noviembre del 2001, en donde se acordó «revisar» el proyecto. Cabe mencionar que incluso las peticiones de información que versaban desde septiembre del 2001, no recibieron respuesta oficial sino hasta el 17 de diciembre del 2001.

Esta junta referida por las autoridades fue una representación en maqueta del proyecto, pero no acompañaron a esto, las peticiones más específicas que demandaban los vecinos. Así lo señala Lyzzeta Lozano, una de las principales activistas del movimiento de los vecinos:

Esa información de la que ellos hablaban (sobre la junta del 29 de noviembre) era de un como un rotafolio (sic) donde pusieron un dibujito con arbolitos, pintadito con maquetitas y dijeron ‘miren así va a quedar’ (...) nosotros queríamos otra información, cuantos metros,

⁶⁷ Reunión de vecinos con Oscar Bulnes, 29 de octubre del 2001. Transcripción de audio que obra en los archivos del Presidente de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza Roberto Villarreal, proporcionado el 26 de abril del 2006, Monterrey.

⁶⁸ Petición de información dirigida a Oscar Bulnes, titular de SEDUOP por parte de Lizetta Lozano, Sergio Rodríguez Q. y Roberto Villarreal, 8 de octubre del 2001.

que medidas, el costo de la obra, el plan ejecutivo, nunca nos mostraron el plan ejecutivo (...) nosotros no podíamos confiar nuestro patrimonio a un dibujito; queríamos ver el proyecto ejecutivo que nunca se mostró (...)⁶⁹

Pero en la justificación oficial que la SEDUOP daba a los demandantes señalaba que la falta de información era porque: "(...) aún y cuando desde 1998, hubieran existido diversos proyectos para la Av. Venustiano Carranza, los mismos no necesariamente serían realizados, por lo que su aviso a los interesados resultaría estéril".⁷⁰

Aún cuando la información anticipada a los vecinos se consideraba "estéril", esta omisión resultó el principal talón de Aquiles del proyecto. No podía concretarse una comprensión del proyecto por parte de los vecinos mientras no se concretase la información. Sin este paso fundamental, no podría accederse a un ejercicio deliberativo plenamente democrático sobre el proyecto. Esta necesidad se encuentra fielmente expresada en una carta dirigida por 45 vecinos a la SEDUOP:

Señor secretario, le manifestamos que no estamos en contra de la obra, no podemos estar en contra de algo que no conocemos, pero si esta-

⁶⁹ Entrevista con María del Carmen Lyzzeta Lozano Torres, integrante y Primera Vocal de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza, 8 de mayo del 2006, Monterrey.

⁷⁰ Respuesta oficial a la petición de la Sra. Lyzzeta Lozano, SEDUOP, oficio número 110/H-0.1/D.J./2001, 17 de diciembre del 2001. Esta sería la misma argumentación defendida por parte de la SEDUOP, una vez que se entabló una querrela particular por parte de Roberto Villarreal contra Oscar Bulnes ante el Tribunal Contencioso Administrativo según consta en el oficio dirigido por Oscar Bulnes al Magistrado José Alfonso Solís Navarro, de acuerdo al juicio contencioso num. 513/2001, Primera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 11 de junio del 2002.

mos en contra de la forma en que se han estado manejando las cosas por parte de los funcionarios de FIRME, estamos en contra de enterarnos por medio de la prensa de lo que ustedes pretenden hacer con esta avenida (por eso nosotros también recurrimos a los medios), pero sobre todo sentimos la inseguridad y el temor de no saber que va a pasar con nuestro patrimonio, nuestro interés por conocer a detalle el proyecto es con la finalidad de prevenimos pues de iniciarse los trabajos el mes de enero como nos hemos enterado por los medios de comunicación, nuestros negocios y residencias se van a ver seriamente afectados.⁷¹

A pesar de que FIRME era la instancia institucional encargada de negociar directamente con los vecinos, precisamente sobre ésta recayó gran parte de la deslegitimación por parte de los vecinos dadas las amenazas e intimidación con que se conducían con los propietarios de la zona. Ellos desconocían su interlocución y pedían la intervención del titular de la SEDUOP o del mismo gobernador. Cuando se abrió un "módulo de información" de FIRME en la misma avenida Venustiano Carranza, los vecinos montaron guardia en esta oficina, solicitando la información sobre el proyecto ejecutivo, pero dada la misma presión de los vecinos por solicitar paradójicamente la información, "el módulo de información" cerraría al poco tiempo. Señala Lozano:

Aquí pusieron sus oficinas del proyecto Venustiano Carranza entre 5 y 15 de mayo, 'nosotros le dijimos muy bien aquí van a estar ahora, no vamos a tener que ir a la SEDUOP a buscarlos', nos organizamos los ochenta vecinos, activos como cuarenta, vamos a hacer guardia de todo el tiempo que está abierta la oficina, entonces abría a las ocho o nueve de la mañana la oficina del proyecto Venustiano Carranza, y

⁷¹ Carta de petición de información por 45 vecinos, dirigida a la SEDUOP, 5 de noviembre del 2001, Monterrey.

ahí ya estaba un vecino, y se quedaba una hora y a la hora ya estaba el otro vecino y así, y cada vecino les decía '¿tienen ya la información?', era un guerra psicológica de nosotros hacia ellos, para que vieran que estamos bien unidos y bien organizados (...) nos ayudaban esas pequeñas estrategias de organizarnos vecino con vecino, hasta que decidieron quitarla, (...) duró muy poco, acaso dos meses.⁷²

Por añadidura, la corrupción agregó mayor algidez al desafío político abierto por los vecinos. El coordinador técnico del FIRME, Carlos O. Camacho Treviño, al negociar la indemnización de sus predios con los vecinos afectados, entró en conflicto de intereses al ser al mismo tiempo, corredor de bienes raíces que ofrecía compra-venta de terrenos a los vecinos. Portaba dos tarjetas de presentación: la que lo identificaba con el cargo institucional y la de director de empresa inmobiliaria.⁷³ Ofrecía a los vecinos, como corredor de bienes raíces, comprarles sus propiedades completas, previa a la afectación o en caso de que optaran por la indemnización oficial, ofreció comprar o vender los terrenos que les queden, consiguiéndoles "clientes".

La denuncia hecha ante la prensa por parte de los vecinos, provocó el cese inmediato del funcionario y la intervención de la Contraloría del Estado para inhabilitarlo para cualquier cargo en el servicio público.⁷⁴

⁷² Entrevista personal con María del Carmen Lyzzeta Lozano Torres, Primera Vocal de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza, 8 de mayo del 2006, Monterrey.

⁷³ «Pretende funcionario 'tajada' en Venustiano», Periódico *El Norte*, 23 de octubre del 2001, p. 1b.

⁷⁴ Lyzzeta Lozano grabó la conversación con Carlos O. Camacho en donde se comprobaba su actuación ilícita y que después fue entregada a los reporteros del Periódico *El Norte*. Entrevista con María del Carmen Lyzzeta Lozano Torres, Primera Vocal de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av.

Además de esta denuncia de corrupción, los vecinos hicieron actos de resistencia pacífica. Por varias semanas, instalaron pancartas fosforescentes, exhibiendo su inconformidad en decenas de casas y comercios establecidos a lo largo de los 2.5 kms. de la avenida. Los carteles mostraban un signo de interrogación ante la falta de información de las autoridades sobre el proyecto.⁷⁵

Los vecinos finalmente se constituyeron en una asociación civil llamada Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza.⁷⁶ Roberto Villarreal, dirigente de la asociación señala que dado el trato que recibían de las autoridades fue el principal motivo para organizarse:

(...) te vienen a presionar con esto, de que «les vamos a quitar su propiedad» pues a todos nos causó alarma y ese fue un factor que nos unió. Porque en el caso de la primera y la segunda cuadra, los vecinos nos reunimos, (...) y les hice ver yo la conveniencia de que ante esas amenazas, primero de organizarnos, en presentar una estrategia co-

Venustiano Carranza, 8 de mayo del 2006, Monterrey. La acción del funcionario incurrió en la violación de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado que en su artículo 50, fracción XIII establece que el funcionario público debe excusarse de intervenir bajo cualquier forma en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios. Incluso en el ejercicio de tal irregularidad, hubo una acción de complacencia por parte del jefe inmediato de este funcionario, ya que admitía conocer que el acusado entregaba ambas tarjetas personales, pero que se le contrató porque era «especialista en el ramo inmobiliario». «Su jefe lo defiende; piden suspenderlo», Periódico *El Norte*, 24 de octubre del 2001p. 1b.

⁷⁵ «Protestan con pancartas por falta de información», Periódico *El Porvenir*, 22 de octubre del 2001, p. 1 Local.

⁷⁶ Acta de Asociación de Vecinos y Comerciantes de la avenida Venustiano Carranza, Notaría Pública no. 73, acta núm. 131, vol. 41, libro 3, Sección III, 31 de diciembre del 2001. Se tuvo como Presidente a Roberto Villarreal, Secretario Raymundo Cantú, Tesorero, Jorge Humberto de Lira Ortega; Primera Vocal Sra. Lyzzeta Ma. del Carmen Lyzzeta Lozano Torres, Segundo Vocal Amado Fausto Treviño y Tercera Vocal Lucila González.

mún, el factor fundamental de los vecinos, después de la comunicación de los vecinos, fue la organización.⁷⁷

Ante la presión pública que se ejerció, la SEDUOP finalmente anunció en noviembre del 2001, que la obra queda suspendida, mientras se volvía a revisar el "proyecto ejecutivo", pese a las resistencias iniciales para detener el proyecto.⁷⁸

La decisión gubernamental para la ampliación de la av. Venustiano Carranza había entrado en un *impasse* generado tanto por la incapacidad de la deliberación pública con los vecinos como por el acto de corrupción en FIRME. El entonces subsecretario de Gobierno, resalta justamente estos dos factores que empañaron este proyecto de ampliación de la SEDUOP:

Los problemas creo yo hay que verlos en función de la incapacidad de transmitir los beneficios del proyecto a los vecinos. Y esa incapacidad sufrió un deterioro muy importante por la presencia cuando se acusó a los funcionarios de andar traficando (...) ¿dónde falló? en la capacidad de negociación ¿porqué falló? A mí me parece en el aspecto negativo por la representación de los representantes del Fideicomiso (...) No basta la capacidad técnica para manejar los asuntos públicos, creo que lo más importante es comunicar al final esos asuntos públicos. Y ahí me parece que SEDUOP actuó incorrectamente.⁷⁹

⁷⁷ Entrevista personal con Roberto Villarreal, Presidente de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Avenida Venustiano Carranza, 26 de abril del 2006, Monterrey. En el mismo sentido se manifiesta Lyzzeta Lozano, entrevista del 8 de mayo del 2006.

⁷⁸ Este era pues, el sentido de las declaraciones del gobernador Fernando Canales, «Si hay errores se corregirán», *El Porvenir*, 28 de octubre del 2001, p. 1. Local y del Secretario General de Gobierno, José Luis Coindreau, «Proyecto de ampliación de Venustiano no se detendrá», *El Porvenir*, 30 de octubre del 2001, p. 1.

⁷⁹ Entrevista personal con Jorge Aguirre, ex subsecretario de Gobierno, Secretaría General de Gobierno, 17 de mayo del 2005, San Pedro Garza García.

Pese a que con el gobierno panista la obra de ampliación queda suspendida, una vez que llega el PRI de nuevo al poder político en el año del 2003, se revive el proyecto. Sin embargo, para estos tiempos, con el nuevo titular de SEDUOP, Abel Guerra (que se había acercado a los vecinos en su calidad de diputado federal en los tiempos álgidos del conflicto) mantuvo el proyecto de ampliación, pero sin afectar las propiedades de los vecinos de la acera oriente, que es donde residía el activismo de los vecinos. Las obras de ampliación se hicieron por el lado poniente, dado que sus vecinos no opusieron resistencia y negociaron con las autoridades.

Para esta coyuntura, el juicio de un particular contra la autoridad había sido positivo: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Gobierno del Estado resuelve que SEDUOP incurrió en irresponsabilidad para atender la petición de información hecha por un ciudadano vulnerando de acuerdo al Art. 8 de la Constitución local, en donde le asiste el interés jurídico para pedir información. Por tanto, se ordena que se dé la información catalogada como pública de acuerdo a los artículos 7, 8, 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública, que para esta fecha, ya era un recurso garantizado por el Estado.⁸⁰

⁸⁰ En la parte central del fallo definitivo del juicio contencioso administrativo promovido por Roberto Villarreal en contra de Secretario de Desarrollo Urbano, se resuelve que la autoridad sí incurrió en la responsabilidad de responder a la petición hecha por el particular y que cuando lo hizo (18 de diciembre del 2001) fue extemporánea dado que el particular lo presentó el día 18 de septiembre del 2001, que transcurrieron 45 días hábiles desde que el particular presentó su petición. Instructivo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, Gobierno del Estado de Nuevo León, Exp. 594/2001, 12 de abril del 2004, pp. 10-11.

c. La "inconexión" del Puente de la Unidad

El proyecto del Puente Viaducto de la Unidad estaba contemplado en el Plan de Vialidad Metropolitano 2001-2021 de la SEDUOP, coordinado con dos municipios del área metropolitana Monterrey y San Pedro. Su objetivo era aligerar la carga vehicular de la zona poniente de Monterrey, principalmente en la avenida Gonzalitos y ofrecer un nuevo acceso entre ambos municipios. El proyecto, a cargo de SEDUOP, consistió en la construcción de un puente atirantado asimétrico de dos carriles en cada sentido que, con un viaducto elevado a partir del extremo norte del puente, que uniría la Av. Humberto Lobo en San Pedro Garza García con el Bulevar Rogelio Cantú Gómez en Monterrey.⁸¹

Una de las justificaciones para la construcción del puente en forma colgante por parte de la SEDUOP fue que con este sistema sin apoyos se eliminaba el riesgo de los desbordamientos del Río Santa Catarina por los escurrimientos provenientes de la zona de la Huasteca. Sin embargo, esa justificación se contradecía con el anuncio del gobernador para construir la presa Rompepicos, con el fin de evitar precisamente estas inundaciones en el río.⁸²

⁸¹ «Puente Viaducto de la Unidad. Justificación del Proyecto», Subsecretaría de Desarrollo Regional y Urbano, SEDUOP, octubre del 2001.

⁸² Apuntan esta contradicción los editoriales de «El Santa Catarina Gate» de Enrique Torres Lopez, *El Norte*, 4 de enero del 2002, p. 8a; «Ya no habrá río» de Luis Manuel Garza, 27 de febrero del 2002, p. 7; también la opinión del Presidente Alianza Por San Pedro, César Garza Livas «Prueba cortina capricho con puente», 7 de abril del 2002, p. 1b.

⁸³ Entrevista personal con César Garza Livas, 29 de mayo del 2006, Presidente de Alianza por San Pedro, San Pedro Garza García, Nuevo León.

⁸¹ Petición de información a la SEDUOP del Comité Ejecutivo de Alianza por San Pedro, 3 de enero del 2002, San Pedro Garza García.

⁸⁵ «Buscan vecinos 'abrir' el proyecto de puente», Periódico *El Norte*, 5 de enero

Sin embargo, como en los casos anteriores, desde el principio el proyecto se topó con una sociedad civil demandante de información. En ese contexto, toma presencia como actor político relevante la Alianza por San Pedro. Esta organización civil, a diferencia de los otros dos casos, no se formaría coyunturalmente en este período de gobierno, sino desde 1992 como un movimiento de los habitantes de San Pedro (particularmente en la colonia Valle de San Angel) colindantes con la sierra del Chipinque que impugnaron los permisos de uso del suelo del gobierno municipal que perjudicaban la sustentabilidad ambiental de la sierra.⁸³

En el caso de la construcción del Puente de la Unidad, es Alianza por San Pedro quien demanda tanto al Ayuntamiento de San Pedro como al Gobierno del Estado el otorgamiento de información, sobre las especificaciones técnicas, los estudios viales y planos del Puente Viaducto de La Unidad.⁸⁴ Alianza por San Pedro recalca esta necesidad de transparentar toda la información y consensar el proyecto "el cien por ciento a la sociedad".⁸⁵

Por supuesto, esta obra urbana fue considerada por la Alianza por San Pedro como una oportunidad de "vanguardia" para compartir la información con la sociedad, en un ejercicio democrático.⁸⁶

El gobierno por su parte, argumentó que no habría necesidad de consensar la construcción de un puente porque esta ya había sido considerada en el Plan de Vialidad Metropolitano que se había sometido a consulta pública.⁸⁷ Ante los cuestionamientos de la

del 2002, p. 1b.

⁸⁶ «Insisten ¿Porqué puente colgante?», Periódico *El Norte*, 23 de diciembre del 2001, p. 7b.

⁸⁷ En la contestación de petición de información de la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado hecha para esta investigación académica señalan que esta información no se encuentra en los archivos de esta dependencia. Oficio No. D.J. 074/2006, 14 de junio de 2006.

prensa, sobre cuando se había realizado tal consulta, el gobernador respondía a los reporteros: «(...) que ustedes no se enteren, no quiere decir que no sea pública». ⁸⁸ Asimismo tanto el titular de SEDUOP, como los alcaldes de Monterrey y San Pedro descartaron la necesidad de una consulta porque de acuerdo a Oscar Bulnes “el cómo nunca se consulta”. ⁸⁹

Pese a que la SEDUOP formalizó una reunión pública con los vecinos, esta contó sin que se diera la información solicitada sobre el proyecto. Ante la insistencia de los habitantes de San Pedro, el titular de la SEDUOP señalaba que había información que legalmente no se puede otorgar, pero tampoco pudo confirmar una fecha de entrega para la información que sí podría abrirse, sin especificar los artículos de la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León que justificara tal argumentación. ⁹⁰ Bulnes, reiteraba en una entrevista posterior que no daría información a la Alianza por San Pedro, porque sería un “acto fuera de la ley”, además de que su responsabilidad le impedía entregar información técnica y especificaciones, sin especificar de nuevo, la base legal de su argumentación. ⁹¹

Consecuentemente, los vecinos de la Alianza por San Pedro, ante la ausencia de información pedían la suspensión de todas las licitaciones relativas al Puente de la Unidad, porque no se había otorgado la información y pedían la integración de una comisión

⁸⁸ «Asegura Canales consultar la obra», Periódico *El Norte*, 23 de diciembre del 2001, p. 7b.

⁸⁹ «Puente Atirantado es el más rentable», Entrevista a Oscar Bulnes Valero, Periódico *El Norte*, 15 de enero del 2002, p. 4b.

⁹⁰ «Bulnes no logra apoyo de sampetrinos», Periódico *El Norte*, 12 de enero del 2002, p. 2b.

⁹¹ «Puente Atirantado es el más rentable», Entrevista a Oscar Bulnes Valero, Periódico *El Norte*, 15 de enero del 2002, p. 4b.

incluyente de la sociedad civil: “(...) Colegio de Profesionistas, ONG, Asociaciones Vecinales y Cámaras, para que junto con la SEDUOP analicen cual es la mejor alternativa para Nuevo León en este asunto”. ⁹² Como hemos manifestado en el caso anterior, tal era pues, el sentido del Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, pensado como un espacio de integración democrática en donde convergieran los diferentes actores civiles que pudieran debatir los proyectos de planeación urbana, y que estaba dentro del marco legal vigente. Esta falta de espacio institucional muestra que las posiciones que tuvieron a lo largo del conflicto por parte de organismos como la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría en Nuevo León, el Colegio de Ingenieros, la CANACO, la organización civil Vértebra o diferentes especialistas en materia urbana, aunque tuvieran una crítica respecto a la construcción del puente, no presentaron una postura conjunta y que fuera decisiva en el momento del conflicto. ⁹³

Sin embargo, en su defensa, la SEDUOP señalaba que el proyecto ya había sido consensuado con diversos representantes de la sociedad civil, autoridades de gobierno y legisladores. Pero no justificaron ninguna fecha o lugar donde se hayan realizado estas deliberaciones públicas. Implícitamente daban por entendido que no era necesario buscar más consensos, debido a la necesidad impostergable de realizar el proyecto. ⁹⁴

⁹² Petición de información a la SEDUOP del Comité Ejecutivo Alianza por San Pedro, 14 de enero del 2002, San Pedro Garza García.

⁹³ Véase las notas del Periódico *El Norte* donde se recogen posturas críticas de estos organismos civiles: «No convenció», 16 de enero del 2002, «Insisten: ¿Por qué puente colgante?», 23 de diciembre del 2001, «Desairan Canales y Bulnes foro sobre puente», 30 de enero del 2002, «Prueba cortina capricho con puente», 7 de abril del 2002.

⁹⁴ Respuesta de la SEDUOP a la petición de información de la Alianza por San Pedro, oficio no. 053/DRU/2002, 19 de febrero del 2002.

Alianza por San Pedro, en el ejercicio de la deliberación pública, organizó un foro de análisis ciudadano sobre la construcción del Puente de la Unidad, en donde se invitó tanto a especialistas en el ramo de la ingeniería como a integrantes del gobierno del Estado, particularmente tanto al titular de la SEDUOP como al gobernador. Sin embargo, al foro ciudadano no asistieron ambos funcionarios o algún representante del gobierno estatal.⁹⁵ Aunque hubo dos reuniones formales entre los vecinos de Alianza por San Pedro y los funcionarios de la SEDUOP en ambas no fructificó el consenso ya que no medió la información a los ciudadanos para establecer una deliberación democrática. Como lo señala Cesar Garza Livas, dirigente de Alianza por San Pedro:

Sí hubo espacio para poder hablar pero manipulado, que era lo que intentaba (la SEDUOP) era dar esto como un hecho consumado, nunca (estuvieron) en una situación de apertura, de decir 'vamos a obtener opiniones fundamentadas para cambiar el proyecto', que era al final de cuentas lo que nosotros queríamos. Pero ellos lo daban como un hecho consumado, algo que ya no estaba sujeto a ninguna variación (...) 'yo te recibo y te explico y te invito un café y canapés, ora sí ya te recibí, aválame,' era un acto protocolario (...) cumplir con un requisito.⁹⁶

Por añadidura, el proyecto enfrentaría numerosos cuestionamientos. Desde el inicio hubo otras propuestas que resultaban

⁹⁵ «Desairan Canales y Bulnes foro sobre puente», Periódico *El Norte*, 30 de enero del 2002, p. 2b.

⁹⁶ Entrevista con César Garza Livas, Presidente de Alianza por San Pedro, 29 de mayo del 2006, San Pedro Garza García. «Bulnes no logra apoyo de sampetrinos», Periódico *El Norte*, 12 de enero del 2002; «Exige Alianza por San Pedro transparentar gastos de puente», Periódico *El Norte*, 27 de julio del 2003.

menos costosas que la del Puente de la Unidad.⁹⁷ El titular de la SEDUOP señalaba las ventajas de construir este puente que era la gran obra del sexenio panista: «Tenemos la obligación de buscar las máximas ventajas para el Estado, que no es andar buscando lo barato, porque lo barato habría sido decidir hacer un vado o no hacer nada o hacerlo de palitos de madera, hacer cualquier vacilada, pero no estamos para eso».⁹⁸

Por su parte, el mismo concurso de licitación para la construcción del puente enfrentó cuestionamientos. La primera fase de la licitación se realizó a puerta cerrada, a pesar de que la Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León señala en sus Artículos 28 y 38 que en las licitaciones públicas el acto de apertura de las proposiciones debía ser público.⁹⁹

Además, la SEDUOP realizó una operación de compra varias veces mayor que su valor comercial a dos residencias pertenecientes a la familia Llaguno. Cada residencia comprada costó 20 millones de pesos, una cantidad varias veces mayor del costo promedial de estas residencias en zonas de alta plusvalía. Según el Instituto Mexicano de Valuación de Nuevo León, el valor comercial era de 5 millones 829 mil pesos.¹⁰⁰ Uno de los personajes implicados en este caso, Juan F. Llaguno Farías, era Comisionado Ciudadano en la Comisión Estatal Electoral, lo que hacía aparentar un posible conflicto de intereses.

⁹⁷ «Surgen más 'puentes' desechados por Bulnes», Periódico *El Norte*, 13 de enero del 2002, p. 1b. Las propuestas iban firmadas de recibido por la SEDUOP.

⁹⁸ Adicionalmente se acusó a la SEDUOP de plagio intelectual del diseño del puente, ya que este pertenecía al español Santiago Calatrava, quien había construido un puente similar en Sevilla.

⁹⁹ «Abren en secreto licitación; emitirán fallo este viernes», Periódico *El Norte*, 23 de enero del 2002, p. 1b.

¹⁰⁰ «Compra gobierno cinco veces más por afectaciones de puente», Periódico *Milenio*, 20 de mayo del 2002, p. 4.

El segundo caso en la afectación de predios ocurrió por una permuta. Rolando Cueva, ex regidor panista, realizó una permuta de terreno con Agua y Drenaje (AyD).¹⁰¹ La transacción consistía en la desafectación de dos predios en AyD (63 mil 842 metros cuadrados) localizados en el municipio de Santiago, hecha meses antes por el Congreso del Estado, a cambio de una propiedad que tenía Cueva en la avenida Aarón Sáenz, (mil 467 metros cuadrados) que fue afectada por la construcción del Puente de la Unidad. Cueva pagó la diferencia entre ambos avalúos.¹⁰²

Sin embargo, pese a que el Consejo de Administración de AyD había negado en 1999 al panista la venta de dichos predios, en el 2002 el Congreso del Estado aprobó la iniciativa del gobernador para desafectar los inmuebles estatales a favor de Cueva por mayoría panista, lo que de nuevo, hacía emerger un conflicto de intereses en la decisión pública.

En el análisis final, de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado se rebasó el presupuesto original de la obra de \$550 millones de pesos, llegándose a un costo final de \$680 millones de pesos.¹⁰³

Estos problemas señalados anteriormente, aunque no derivaron precisamente del problema de la falta de información a los vecinos de la Alianza por San Pedro, sí aumentaron la ineficacia en la planeación del proyecto.

¹⁰¹ Su hermano Rogelio Cueva también realizó una transacción de compraventa con el Estado, pero sin recurrir a la figura de permuta. Éste fue encargado de la campaña a la gubernatura del PAN en 1997 en Garza García por el Distrito XVIII, de acuerdo al organigrama del programa básico de gobierno. (Área Metropolitana). Comité de Campaña, Fernando Canales Clariond. Coordinación de Gobierno, Monterrey, N.L., febrero del 1997.

¹⁰² «Aplicaron mayoría por favoritismo, dicen ex diputados», Periódico *El Norte*, 18 de septiembre del 2004, p. 1b.

¹⁰³ «Ajustarán al Atirantado», Periódico *El Norte*, 21 de octubre del 2003, p. 1b.

Las decisiones para el combate al narcotráfico

La presencia del narcotráfico en Nuevo León adquirió presencia en la opinión pública nuevoleonense a raíz de la detención del jefe del Cártel del Golfo en Nuevo León, Juan García Abrego en 1996. No obstante, fue en el sexenio de Fernando Canales donde el crimen organizado fue un tema obligado de primer orden en la agenda nuevoleonense.

La guerra de los narcotraficantes por el control del Estado como ruta de paso de la droga para Estados Unidos desató una serie de ejecuciones estremecedoras que pusieron en alerta a los controles de la seguridad pública. Luis Astorga, especialista en temas del narcotráfico sugiere una hipótesis plausible para explicar el crecimiento de este fenómeno en los estados. Esta indica que cuando se derrumba el poder hegemónico presidencial en el año 2000 por la alternancia federal, se obliga a los jefes del narcotráfico a intensificar su división en cárteles. Antes, el poder absorbente del presidente de la república mantuvo el control a través de los gobernadores de los estados y sus cuerpos policíacos que obedecían en buena medida las directrices del centro.

Sin embargo, señala que el descontrol empieza cuando la oposición comenzó a ganar espacios de gobierno primeramente en los estados y municipios y se recrudece posteriormente en el ámbito federal cuando ocurre el reemplazo interpartidario en el año 2000.

Ante la nueva coyuntura, entonces cada grupo del crimen organizado comienza a negociar por su cuenta con el poder regional, tanto a nivel municipal como estatal, sin que exista ya este árbitro presidencial que tenía un eficaz mecanismo de control sobre los aparatos policíacos que negociaban con las redes del narcotráfico.¹⁰⁴

¹⁰⁴ «Declive del PRI, ascenso de narcos», Revista *Proceso* 1560, 24 de septiembre del 2006, p. 43.

Y en Nuevo León, a juzgar por la presencia de la lucha de los cárteles por el control de “la plaza” que se arraiga sobre todo, a mitad del período de gobierno de Canales Clariond, puede evidenciar que esta explicación de Astorga quizá no esté muy lejos de la realidad.

Este fue precisamente uno de los mayores desafíos políticos que tuvo que enfrentar el gobierno panista. Cabe acotar que corresponde a la jurisdicción federal el combate directo al narcotráfico, pero corresponde a los estados de la república la coadyuvancia en la prevención de tales delitos.¹⁰⁵ La activa presencia de los cárteles de la droga en la entidad sin duda cambió la prioridad en la agenda de la seguridad pública del gobierno panista.

En el Plan Básico de Gobierno se anunciaron las acciones de políticas en ese sentido. Se propuso convenios de colaboración con otras instituciones nacionales e internacionales orientados al diseño de operativos de combate a la delincuencia organizada, coordinando a todas las fuerzas policiacas y estructura gubernamental del Estado.

Aunque a finales de agosto de 1998, la administración estatal anunció el programa «Nuevo León Seguro», para darle la batalla a la inseguridad que empezaba a reinar en la entidad, de forma particular en Monterrey, sin embargo no estaba destinado únicamente al combate al crimen organizado.¹⁰⁶ En términos institucionales se creó la Agencia del Ministerio Público Mixta para la Atención de Delitos Contra la Salud en enero del 2000. La agencia nace con base en los acuerdos de la Séptima Conferencia

¹⁰⁵ Esto está fundamentado en el art. 4, fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre del 2002.

¹⁰⁶ «Plan Básico de Gobierno, Nuevo León 1997-2003», PAN, 1997, p. 25,26, 30, 32.» Nuevo León Seguro» editorial de Miguel Reyes, *El Norte*, 23 de abril del 2002, p. 4b.

Nacional de Procuradores de Justicia y fue integrada por agentes del Ministerio Público Federal y del Estado, cuyo objetivo es coordinar acciones para la investigación de delitos contra la salud, concretamente contra el crimen organizado ya que se encargaba de dar seguimiento a todo lo relacionado con los decomisos de la droga.¹⁰⁷

La declaración de que “el narco nos hace los mandados”, por parte del gobernador Canales Clariond en el año del 2001, era una afirmación implícita de que esta coyuntura iba creciendo en la agenda de los desafíos políticos de su gobierno.¹⁰⁸ Nuevo León padeció las consecuencias de los ajustes de cuentas de los cárteles que se disputaron “la plaza”. La capital del Estado, Monterrey y su área metropolitana, se convirtió no sólo en un estado de punta para el desarrollo empresarial, sino también como una referencia para el negocio “empresarial” de los estupefacientes:

Los reacomodos de los cárteles de la droga en todo México han convertido a este lugar en su centro ideal para operaciones financieras a gran escala; confundidas entre los meandros de las grandes empresas y corporativos, las mafias han encontrado aposento en las adineradas colonias de San Pedro y Monterrey, ideales parapetos del lavado de dinero. La guerra entre las organizaciones criminales se mantenía en un perfil bajo, hasta que a partir de 2001 ocurrieron varios sucesos que ubicaron a Nuevo León como un narcoestado, y despertaron la sospecha de que ya funcionaba aquí el cártel de Monterrey.¹⁰⁹

¹⁰⁷ «Tercer Informe de Gobierno», en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD ROM.

¹⁰⁸ «Galopan' contra el narco», Periódico *El Norte*, 22 de abril del 2001, p. 1b.

¹⁰⁹ «Entre la modernidad y el narco», Revista *Proceso* 1323, 10 de marzo de 2002, p. 13.

La renuncia del Procurador de Justicia, José Santos Suárez fue obligada por una presunta implicación por nexos con el cártel del Golfo, en la detención en Tamaulipas de Jesús Mena, alias El June, (uno de sus integrantes) en la población de Guardados de Abajo. Aunque no se comprobó en las indagaciones posteriores tal nexo, la sola mención del titular, obligó a su inmediata renuncia. Pero justamente la detención de este capo en Tamaulipas desató el reacomodo de los cárteles de la droga en la entidad. Como señala el que era entonces Comandante de la Cuarta Región Militar de la SEDENA:

Se rompe el equilibrio al caer el jefe del Cártel del Golfo y uno de sus lugartenientes más importantes que era en la frontera chica el June (...). Eso era lógico que aconteciera, por eso había una mayor presencia de las fuerzas federales, pero con una función muy importante que es la detención del tráfico de droga.¹¹⁰

En la entidad se tenía una presencia muy marcada del Cártel del Golfo encabezado por Osiel Cárdenas Guillén. El reacomodo de su base de poder en Nuevo León fue aprovechado por células del Cártel de Juárez encabezado por Marco Arturo Beltrán Leyva para dominar la frontera de Tamaulipas, dado que sus líderes operaban desde Monterrey y su área metropolitana.¹¹¹ Ante el incremento de las actividades del crimen organizado, la decisión gubernamental estatal tendría que potencializar su coordinación con el gobierno federal. La necesidad de garantizar seguridad

¹¹⁰ Entrevista personal con el Gral. José Domingo Ramírez Garrido-Abreu, ex comandante de la Cuarta Región Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, 26 de abril del 2005, Monterrey.

¹¹¹ «Utilizan cárteles a NL como 'zona de guerra'», Periódico *El Norte*, 8 de septiembre del 2002, p. 1a.

pública en el Estado era ya pues una exigencia por la ciudadanía, aunque no se formó ningún grupo u organización civil bajo tal demanda. Sin embargo, sí fueron notorias las demandas por parte de los representantes de los organismos empresariales como la Canaco de Monterrey y el Consejo Cívico de las Instituciones de Nuevo León.¹¹²

La presión era canalizada a través de los medios de comunicación como la prensa escrita y la televisión local que llevaban un registro acucioso de las ejecuciones sumamente violentas entre los capos del crimen organizado.¹¹³

El periódico *El Norte*, uno de los más influyentes en la entidad, destacaba en una encuesta, que en la percepción de la ciudadanía regiomontana, los asesinatos relacionados con el narcotráfico ya no eran hechos aislados y que los cárteles de la droga estaban enteramente asentados en el Estado. La mayoría consideró que después de los robos y asaltos, el narcotráfico era el segundo problema de inseguridad de mayor importancia en la entidad y que el "gobierno" es el responsable de esta situación. Para el 80 por ciento de los entrevistados, el narcotráfico ya no es un hecho aislado y el 71 por ciento opinó que los "capos" ya están asentados en el estado. También, el 74 por ciento de las personas encuesta-

¹¹² «Claman líderes de NL: '¡Ya basta!' Piden partidos políticos, organizaciones civiles y la IP frenar la inseguridad», Periódico *El Norte*, 22 de agosto del 2002, p. 1b.

¹¹³ Como ejemplo de la incisiva posición editorial del periódico *El Norte* respecto al tema puede verse las notas de la columna Makiavelo, 29 de agosto del 2002, p. 4b; «Avanza 'narcodesafío'», 30 de agosto del 2002, p. 1b; «Admiten aumento de violencia en NL»; 24 de agosto del 2002, p. 1b. Puede señalarse a las televisoras locales como el canal 12 y 2 que dedicaban (y dedican) grandes espacios de sus noticiarios para seguir el recuento de los asesinatos entre los cárteles de la droga.

das dijo no confiar en la honestidad de los agentes federales en las aprehensiones de los presuntos traficantes de drogas.¹¹⁴

El gobierno del Estado tendría que enfrentar el problema de acuerdo a sus capacidades legales. En este sentido, pueden extraerse dos iniciativas de la decisión gubernamental por enfrentar esta coyuntura.

Por un lado, la decisión gubernamental que causó una mayor expectativa fue el nombramiento del asesor en materia del combate al narcotráfico, Arnulfo Flores Rodríguez en noviembre del 2000.¹¹⁵ Se anunció que sería el asesor del gobernador en la coordinación de las acciones de combate al narcotráfico, en materia de prevención y como enlace entre las autoridades federales, estatales y municipales.

En el organigrama fue asignado a la Oficina del Gobernador, pero sin facultades jurídicas claras. Su nombramiento no requirió de ninguna modificación a la ley porque fue contemplado como una asesoría que el Ejecutivo estatal solicitó dentro de sus facultades (aunque ganaba un sueldo similar al de un Secretario).¹¹⁶ Sin embargo, no queda en archivos gubernamentales ninguna constancia de los resultados de sus funciones específicas. Según la versión de la versión de la ex Procuradora de Justicia del Estado de Nuevo León tal nombramiento: "(...) no tenía participación ope-

¹¹⁴ «Alarma violencia; exigen efectividad», Periódico *El Norte*, 23 de agosto del 2002, p. 1b. La encuesta se basó en un muestreo aleatorio sistemático de números telefónicos de 350 personas del área metropolitana de Monterrey.

¹¹⁵ Flores Rodríguez tenía experiencia en la administración pública. Fue Secretario de Ayuntamiento de San Pedro (1974-1976) y en Monterrey durante nueve meses en la administración (1997-2000), además había sido Asesor del Dirección de Seguridad Pública y Miembro del Consejo de Seguridad Pública. «Del equipo de Chema a 'zar' antidrogas», Periódico *El Norte*, 11 de noviembre del 2000, p. 1b.

¹¹⁶ El nombramiento estaba fundado por los artículos 85 fracción III de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y 3 de la Ley Orgánica de la

rativa (en el Consejo de Seguridad) (...) No tomaba decisiones, era una instancia de mero consejo en cuestión de toma de decisiones del gobernador".¹¹⁷ Para los participantes en los operativos de seguridad pública el nombramiento no sirvió para la coordinación preventiva de tales delitos y no hubo una comunicación efectiva con el mismo: "Para nosotros, esa persona, en el papel ahí estaba (...) pero nunca dio la cara, nunca se apersonó (sic) con nadie. El venía de ocupar un cargo en el municipio de Monterrey pero no tenía experiencia policiaca".¹¹⁸ El encargado entonces de la Cuarta Región Militar de la SEDENA, remarcó también la inoperancia de la figura del "zar antidrogas":

Era un buen deseo que se quedó en un deseo. Pero estando yo al frente de la región militar no percibimos un esfuerzo real que pudiere llevarnos a lo fundamental, que es reducir los índices de consumo de drogas en el estado, el índice de presencia delictiva dentro del mismo, el intercambio de información estratégica.¹¹⁹

Para octubre del 2001, el gobernador anunció el envío de una iniciativa de ley al Congreso del Estado para que el Estado y los municipios tuvieran más facultades jurídicas en el combate al

Administración Pública para el Estado de Nuevo León según el oficio núm. 468-A/00,1 de noviembre del 2000, Gobierno del Estado de Nuevo León, Poder Ejecutivo.

¹¹⁷ Entrevista personal con Árida E. Bonifaz Sánchez, ex Procuradora de Justicia del Estado de Nuevo León, 20 de junio del 2005, Monterrey. Se solicitó una entrevista con el involucrado, pero se negó a la petición.

¹¹⁸ Entrevista colectiva con oficiales de la Secretaría de Seguridad Pública. La cita que se reproduce es de Cándido Viesca Juárez, actual sub oficial de esta dependencia, 26 de abril del 2005, Monterrey.

¹¹⁹ Entrevista personal con el Gral. José Domingo Ramírez Garrido-Abreu, ex comandante de la Cuarta Región Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, 26 de abril del 2005, Monterrey.

narcotráfico y el lavado de dinero y no sólo como coadyuvantes de la PGR. La iniciativa fue aprobada localmente en el Congreso del Estado, pero al enviarse como propuesta de reforma al Congreso de la Unión, queda en parálisis legislativa.¹²⁰

En suma, la única instancia que permitía la toma de decisiones gubernamentales en materia de seguridad (y por ende en materia de combate al crimen organizado) en forma colegiada era el Consejo de Coordinación de Seguridad Pública del Estado como el mecanismo interinstitucional de coordinación interna y nacional de acuerdo a la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León.

En este organismo institucional están representadas las tres instancias de poderes con el objetivo de resguardar la seguridad pública del Estado. Está integrado por el Secretario General de Gobierno, como Presidente del Consejo, de la Procuraduría del Estado, como Vicepresidente; los presidentes municipales del área metropolitana de Monterrey, del director de la policía rural; representantes de la SEDENA, PGR y de la PFP.

En la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado, que es la parte legal donde se determinan las funciones del Consejo, se señala formalmente que en las sesiones en que se reúnan tendrán que levantar un acta donde se asienten los acuerdos en que tomen en torno al tema de la seguridad pública. Justamente, el Secretario Ejecutivo del Consejo sería el encargado de llevar el registro para "levantar y certificar las actas y acuerdos, llevar el archivo de éstos y de los demás documentos del Consejo".¹²¹ Sin

¹²⁰ «Va Canales contra lavado», Periódico *El Norte*, 4 de octubre del 2001, p. 1. Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

¹²¹ Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, Arts. 8, 12, 12, 17. Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso del Estado de Nuevo León, Legislatura LXIX, CD ROM.

embargo, en la búsqueda interinstitucional que se hizo sobre la naturaleza de este tipo de decisiones gubernamentales, en las que obligadamente queda enmarcado el tema del narcotráfico, no queda registro alguno.¹²² Sin embargo, se obtuvo la evidencia indirecta que sí se registraron las actas de estas reuniones por parte del ex Subsecretario de Gobierno, del ex Secretario General de Gobierno y de la ex Procuradora de Justicia del Estado.¹²³ Por ejemplo, José Luis Coindreau, señala que esta funcionaba como un consejo con los actores más directamente relacionados con el combate al narcotráfico:

Había este consejo pequeño que yo presidía con el jefe de la zona, con el jefe de la región, con el jefe de la policía, con el jefe de la policía rural y el jefe de la PGR, (...) porque esos éramos los realmente responsables para coordinar acciones comunes para el combate al narcotráfico. No decidimos con 130 gentes, sino con las personas más involucradas (...) para operar tienen que ser consejos pequeños donde estén las cabezas responsables (...) hay esas juntas de los consejos

¹²² La otra instancia donde se pidió información sobre las acciones gubernamentales en materia de narcotráfico fue la Procuraduría General de Justicia del Estado. Sin embargo, la petición de acceso a la información pública fue rechazada aduciendo que la difusión no es posible dado que es considerada como «gubernamental confidencial» ya que «hacerse del conocimiento público podría menoscabar, alterar o poner en peligro el orden social o la integridad física de cualquier individuo e incluso, podría afectar la seguridad del ente estatal». Procuraduría General de Justicia, expediente número 57/2005, oficio número 2380/2005, 17 de junio del 2005, dirigido a la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, expediente 057/2005.

¹²³ Entrevista con Jorge Aguirre, ex subsecretario de Gobierno, 17 de mayo del 2005; entrevista con Alida Bonifaz Sánchez, 21 de junio del 2005 y entrevista con José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006. Incluso en nota de prensa del 2 de septiembre del 2002 del periódico *El Norte*, se relata una reunión en la Casa de Gobierno con los actores que orgánicamente pertenecen al Consejo, pero sin anunciar que era una actividad formal del mismo, por la ola de narcoejecuciones registradas en el estado.

grandes uno cada seis meses con explicaciones de que se está haciendo o que se va hacer; la realidad es que se llevaban a cabo cada quince días en estas reuniones privadas.¹²⁴

Cabe destacar que también la ley prevé una fase deliberativa con la sociedad civil para la decisión de las políticas en seguridad pública, pero estas no se llevaron a cabo. En efecto, los artículos del 45 al 49 de esta misma ley, facultan la integración de un Comité de Consulta y Participación Ciudadana, para conocer sobre las políticas de seguridad pública, además de formular planteamientos al mismo Consejo. Se integraría con personas de la sociedad civil que estuvieran relacionadas con las materias de seguridad pública. Pero al igual que el anterior, en la indagatoria no se encuentran registros de su funcionamiento.

La inclusión de la ciudadanía sólo se dio a través de la creación de un Consejo Consultivo Ciudadano que funcionó en la Procuraduría de Justicia del Estado a partir del mes de octubre del 2002, en donde tenían incidencia para el debate en los temas de la procuración de justicia.¹²⁵

Hay que hacer consideraciones respecto al Consejo de Coordinación en Seguridad. Primero, a pesar de que se haya fundamentado la decisión gubernamental de crear la figura de asesor en materia de narcotráfico como una atribución directa del gober-

¹²⁴ Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

¹²⁵ En el Consejo Consultivo tenían presencia organizaciones de la sociedad civil, como Renace, Vertebra, Colegios de abogados, CANACO y universidades como la UR y la UDEM. La ex Procuradora señala el funcionamiento de esta instancia: «Yo los sentaba, y les decía 'ejecutaron la semana pasada a un sujeto, que harían ustedes si fueran la Procuraduría, que creen ustedes que estamos dejando de hacer', y entonces empezaba el debate, ahora nosotros no nos cerramos (el consejo) desayunando en un hotel de lujo. Nosotros hacíamos las juntas del Consejo Consultivo en la UR, en el TEC, en la UANL, en los muni-

nador, esta figura (que era la coordinación del enlace del estado con la federación en materia del narcotráfico) no queda incluida dentro de la representación del Consejo, que era justamente la instancia institucional donde estaría la representación de los tres poderes. Representaba pues, una duplicidad de funciones.

En segundo término, sin embargo, queda la percepción sobre si estas reuniones eran de utilidad para el gobierno del Estado, tanto, que se hizo una modificación legislativa para la integración del Consejo. En el mes de octubre del 2002, a propuesta del Poder Ejecutivo se hizo la reforma a la Ley de Seguridad Pública, (que es el dispositivo reglamentario del Consejo de Coordinación de la Seguridad Pública) para cambiar la persona en quien caería la responsabilidad de ser el Secretario Ejecutivo del Consejo.

El Secretario Ejecutivo fungía prácticamente como el coordinador operativo de los acuerdos y digamos era la memoria institucional de las decisiones que se habían llevado a cabo. Según el artículo 17 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León era el encargado de levantar y certificar las actas y acuerdos; ejercer la dirección administrativa de los recursos; cumplir y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones; asesorar en las políticas, lineamientos, y acciones, para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del Estado. Además, tenía la importante función de proponer, en coordinación con las instituciones de seguridad pública, la realización de acciones conjuntas conforme a las bases y reglas que emita el Consejo.¹²⁶

cipios de Linares, Montemorelos, Sabinas, invitamos a la gente del pueblo a que pudiera intervenir con voz (...) Se revirtió antes todo aquello que antes era crítica en los medios a defensa en los medios». Entrevista con Árida Bonifaz Sánchez, 21 de junio del 2005, Monterrey.

¹²⁶ Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, vigente al 30 de octubre del 2002, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León; H. Congreso del Estado de Nuevo León, LXIX Legislatura, CD ROM.

Antes de que llegaran los panistas esta función estaba destinada a cualquier persona que cumpliera los requisitos de ley y fuera nombrada por el Presidente del Consejo, quien era a la sazón el Secretario de Gobierno. Con el gobierno del PAN, el Congreso del Estado aprueba una iniciativa del Poder Ejecutivo en febrero de 1998, para que el puesto de Secretario Ejecutivo recayera invariablemente en el Subsecretario de Seguridad Pública (que dependía orgánicamente de la Secretaría General de Gobierno).

Ahora bien, con la reforma legislativa de octubre del 2002, a iniciativa del Poder Ejecutivo, ya no sería obligadamente el Subsecretario de Seguridad Pública, sino quien designe el Presidente del Consejo. Esto es, se volvía al estado original de su funcionamiento en el régimen priista.¹²⁷

Sin embargo, pese a estas modificaciones en el marco de la estructura de autoridad, el incremento de las ejecuciones entre los miembros de los cárteles de la droga revelaba el descontrol que tenía la autoridad sobre el problema. En el último trimestre del 2002, es cuando la presencia de las narcoejecuciones están a la alza en la entidad, desde que había iniciado la administración panista.¹²⁸

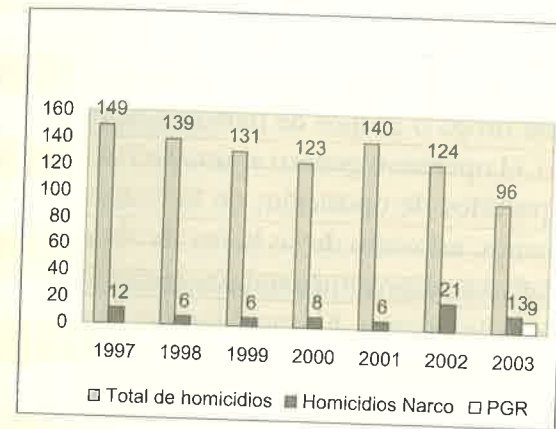
¹²⁷ Semanas después se anunciaría la salida de Raúl Maldonado Tijerina de la Subsecretaría de Seguridad Pública, como una de las primeras bajas del área de la política de seguridad pública, en uno de los coyunturas de mayor presión para el gobierno panista por parte de la opinión pública. En su lugar, el gobernador nombró a Roberto Martínez Iglesias, quien se ostentó falsamente como doctor en «policología», burlando así los filtros de seguridad del Estado. Después de reconocer el error de la decisión gubernamental, se nombró a Mauricio Ramos Pons, con experiencia en seguridad privada empresarial y quien sería el último encargado del área hasta el cierre de la administración, «Reconoce gobierno currículum inflado», Periódico *El Norte*, 19 de noviembre del 2002, p. 1b.

¹²⁸ El periódico *El Norte* llevaba su propio recuento de las ejecuciones entre los narcos: en 1997, 6; 1998, 10; 2000:10; 2001:8; y 2002: 17. «Claman líderes de NL: ¡ya basta!», Periódico *El Norte*, 22 de agosto del 200, p. 1b. Aunque los

La Gráfica 5.1 muestra que se contabilizaron 21 homicidios en el 2002, la cifra más alta de todo el sexenio. Para el 2003, las cifras que muestran las estadísticas oficiales es que sumaban en total 22 muertos.

Dado el incremento, la PGR declaró a Nuevo León como foco de alerta por el alza los ajustes de cuentas entre los narcotraficantes. En la visión del personal de seguridad pública, este fenómeno está muy relacionado con los decomisos de droga. De acuerdo a la versión de quienes han participado en estos operativos:

Gráfica 5.1 Homicidios del narcotráfico en relación a los homicidios totales



Fuente: Primer Foro de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, 12 de septiembre del 2003. (Documentos proporcionados por la ex Procuradora Árida E. Bonifaz Sánchez, 20 de junio del 2005).

Nota: Los nueve occisos del año 2003, son los que se encontraron ejecutados en el municipio de Anáhuac, presuntamente también relacionados con el crimen organizado.

datos de la nota para el 2002, manejan la cifra de 17, días después se acumularon tres más. Véase también sobre un recuento de las narcoejecuciones en «Entre la modernidad y el narco», Revista *Proceso* 1323, 10 de marzo del 2002, p. 3.

Después de un decomiso fuerte de droga, se desatan ciertas ejecuciones dentro o fuera (del Estado) en Nuevo Laredo, en Anáhuac, es fácil esperar que si la policía estatal, federal o de cualquier área hace un decomiso importante de droga, marihuana, hablamos ya de toneladas, es casi seguro que a los 15 a 20 días vaya a ocurrir algo, es algo muy común. Si de repente se decomisa heroína 100, 200 kilos, inmediatamente se desatan este tipo de cosas.¹²⁹

Otro indicador importante en esta decisión pública para paliar estas acciones del crimen organizado fue la presencia de 25 puntos de revisión en el área metropolitana de Monterrey llamado Operativo VECTOR en el mes de abril del 2002. El objetivo era la revisión aleatoria de todo vehículo y persona sospechosa que circule en el área metropolitana de Monterrey para detectar delinquentes con droga o grupos de personas armadas.¹³⁰

Sin embargo, el operativo generó animadversión por parte de los líderes de partidos de oposición; de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, así como de las barra de abogados que calificaron el operativo anticonstitucional por violar las garantías individuales de los ciudadanos. El operativo fue cancelado ante el rechazo de la opinión pública. Los operativos se defendieron como un refuerzo de las acciones de seguridad para la ciudadanía ante la ola de violencia, ya que como señala uno de los elementos policiacos:

No se actuaba violando garantías individuales, sino nuestra intención era que el pasajero fuera seguro y a la vez ahí se aprovechaba para ver

¹²⁹ Entrevista colectiva con oficiales de la Secretaría de Seguridad Pública. La cita que se reproduce es de Cándido Viesca Juárez, actual sub-oficial de esta dependencia, 26 de abril del 2005, Monterrey.

¹³⁰ Operativo VECTOR, oficio dirigido al Director de Seguridad Pública del Estado, 21 de agosto del 2002, Monterrey.

si ahí llevaba droga, con la simple vista al interior del vehículo. (Esto era) simplemente para tener contacto con el viajero, si iba secuestrado, si le pasaba algo a su vehículo.¹³¹

Sin embargo, para el verano de ese mismo año se volvió a reactivar el operativo, a pesar de la insistencia incluso por parte de los legisladores federales del PAN de que se violentaba el orden constitucional.¹³² Contextualizando, el desafío del narcotráfico en Nuevo León en el 2002, colocó al estado en quinto lugar, sólo superado por Sinaloa, Baja California, Chihuahua y Tamaulipas. Aunque la lucha frontal contra el crimen organizado es una competencia directa de la PGR, es a los estados a quienes les queda el trabajo de la coadyuvancia en la prevención del delito y enfrentar la deslegitimación de la ciudadanía de que los ajustes de cuentas ocurran en sus linderos.¹³³

Conclusiones

En este capítulo, hemos recorrido los diversos ejes en la relación Estado-sociedad que presentan propiamente coyunturas de gobernabilidad. Destacamos los desafíos políticos a las decisiones

¹³¹ Entrevista colectiva con oficiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Se cita la intervención de Félix Solís, Coordinador de Grupos Especiales de la dependencia, 26 de abril del 2005, Monterrey.

¹³² Véase «Defiende Gobierno retenes», Periódico *El Norte*, 6 de septiembre del 2002, p. 1b.

¹³³ En una encuesta a la ciudadanía por lo menos el 80% de los encuestados consideraba que la inseguridad por motivo de los ajustes de cuentas entre los narcotraficantes ya no era un hecho aislado. El 71% de los encuestados mantenía la creencia de los líderes del narcotráfico estaban asentados en el estado. «Alarma violencia; exigen efectividad», Periódico *El Norte*, 23 de agosto del 2002, p. 1b. La encuesta se basó en un muestreo aleatorio sistemático de números telefónicos a 350 personas del área metropolitana de Monterrey.

públicas que atañen al Poder Ejecutivo. Por supuesto, hemos necesitado matices para adentrarnos en el análisis. Los desafíos se presentan simultáneamente en dos planos: a) el orden político para la estabilidad institucional y b) el sostenimiento del imperio de la ley.

En el plano *a*, dado que fueron más los casos mostrados, fue necesario subdividir la metodología puesto que no en todos los casos los desafíos presentaron las mismas características. A saber, en los dos primeros, la ausencia en la comunicación eficaz de la responsabilidad política del gobernador y el conflicto originado por el documento de la Iglesia Católica, no tienen el mismo sustento empírico que el resto y sólo presentan “momentos fugaces” en esta relación. Su exposición, en términos de “incidentes” quizá no pueda sustentar de forma extensa la premisa teórica de la cual partimos. Sin embargo, se decidió incluirla por una sencilla razón: los dos casos muestran tempranamente la incapacidad del Poder Ejecutivo para establecer una estrategia comunicativa eficaz que actuara como factor coadyuvante en la decisión pública. Y ese sería precisamente un problema recurrente en la administración panista.

En esta curva de aprendizaje, no hubo pautas para construir la gobernabilidad anclada en el respaldo de la sociedad civil, como un principio de orden político para la estabilidad institucional. En el caso de la falta de eficacia en la comunicación de la responsabilidad política del gobernador, cuando al asumir que *él no es bombero, parchatanques, etc.* se confunde a la ciudadanía en los varios “incidentes” de las funciones meramente administrativas o técnicas de sus colaboradores con su propia responsabilidad política. Lo que resulta pues, en consecuencia, fue una percepción de insensibilidad política de Canales Clariond para tratar los “incidentes”. En el reclamo del vecino por el caso CYDSA, se clarifica

sin más esta falta de conducción en la responsabilidad política, señalando que los ciudadanos votaron por un gobernador que sin ser “especialista” fuese capaz de atender los reclamos ciudadanos para dialogar, para ser escuchados.

En lo que respecta a la publicación del documento de la Iglesia Católica, a pesar de su crítica sin tregua a la administración de Canales Clariond, no se propició un espacio deliberativo para el “contrapunteo informativo” entre la visión crítica eclesial y la del gobierno. El reeditamiento del “encuentro privado” entre el gobernador y el máximo jerarca católico en la localidad, no era pues, lo esperado en este conflicto.

La queja del gobierno sobre “el diagnóstico inexacto” de la situación social, económica y política del Estado, necesitaba dar paso a una comprensión intersubjetiva entre ambas posturas. A diferencia de las coyunturas subsecuentes, donde el acceso a la información es la clave, aquí la necesidad fue mostrar “apertura” a la crítica, acorde a un espacio deliberativo democrático.

En suma, en ambos casos, se pasa por alto, el establecimiento de un orden político-institucional para el desarrollo de la democracia: un marco comunicativo y deliberativo con la sociedad civil.

Ahora bien, otro componente en este eje de discusión es el acceso a la información pública. Así, hemos destacado que los casos siguientes se hicieron dentro de la falta de una reglamentación al acceso a la información. Tal reglamentación se hizo efectiva, como vimos en el capítulo anterior, sólo hasta los últimos meses del sexenio. Ahora bien, no quisimos ligar esta discusión con los casos prácticos de este capítulo ya que no encontramos *una relación directa de causalidad* entre la aprobación de la ley de acceso a la información pública en el Estado y los casos que se muestran en el capítulo.

No podemos sostener una relación de causa-efecto entre ambos eventos, pero sin duda, el trasfondo es el mismo: el debate sobre la garantía del acceso a la información pública como institucionalidad de política democrática.

En el presente capítulo, se debaten las luchas constantes de la ciudadanía por acceder a la información. Pero tal ausencia legal, no demerita el uso los instrumentos legales que se tenían en el Estado.

En los casos de la defensa del Parque Fundidora, ampliación de la Av. Venustiano Carranza y construcción del Puente de la Unidad, pueden señalarse dos: a) por un lado el Art. 8 constitucional local que garantiza interés jurídico al ciudadano para demandar información al Estado y b) El Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, como instancia del Poder Ejecutivo con el fin de promover la "participación social" y recabar opinión en la comunidad sobre el desarrollo urbano. Este podría decirse que era el "espacio" facultado por la ley estatal para el encuentro formal entre las autoridades y la ciudadanía en el proceso de la decisión pública en materia urbanística.

Sin embargo, ambos instrumentos fueron retrasados con argucias jurídicas (Art. 8 constitucional) o plenamente inoperantes en el desarrollo de los conflictos (Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano).

Así, los casos del Comité Pro Rescate Fundidora, Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza y la Alianza por San Pedro demuestran en diversos grados, el incumplimiento de estos dos recursos legales, lo que implica un cuestionamiento al sostenimiento de la ley por parte de la estructura de autoridad.

En los tres casos, a pesar de que logró el acercamiento de los ciudadanos con las autoridades para la acción dialógica, la capacidad de acceso a la información demandada fue formalmente

retrasada en los tres casos. Decimos "formalmente retrasada" porque el gobierno del Estado limitó la posibilidad legal de los ciudadanos para el acceso efectivo a la información.

En el caso del Comité Pro Rescate Fundidora, se consiguió sólo por medios alternos, dado que el Estado negó, aún con el amparo federal de la asociación, el acceso a los datos demandados. Tanto en los casos de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza y en la Alianza por San Pedro, fue conseguida ya sólo cuando entró en operaciones la ley de acceso a la información pública. Los argumentos de la autoridad para negar la información, fueron varios: los ciudadanos carecen de interés jurídico para demandarla (Comité Pro Rescate Fundidora); el acto de entrega de información a los ciudadanos fue considerada "estéril" (Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza) o porque sería un "acto fuera de la ley" (Alianza por San Pedro).

Además, en los casos de la ampliación de la avenida Venustiano Carranza se enfrentaría el descrédito por el caso de corrupción en FIRME y en la construcción del Puente de la Unidad, la decisión sería ampliamente cuestionada por el proceso de licitación y la desafectación de terrenos a particulares. Estos cuestionamientos restarían eficacia a la actuación de la SEDUOP. En lo que respecta al caso del Parque Fundidora, la información conseguida por "vías alternas" revela los nexos explícitos entre el sector privado y el gobierno del Estado para decidir fines mercantiles en terrenos de utilidad pública.

El segundo desafío de gobernabilidad democrática proviene del imperio de la ley para garantizar la seguridad pública. Pero aquí, más que plantearse como un déficit de legitimidad democrática, se evalúa la eficacia en la decisión pública en la materia. Por supuesto esta afirmación tendrá que contener sus matices,

dado que el problema del narcotráfico aunque es una realidad enfrentada por los estados, corresponde prioritariamente al gobierno federal las atribuciones legales para su combate.

Nuevo León al convertirse en el lugar del reacomodo de las bases de poder entre los cárteles regionales, se detona con mayor potencialidad el desafío político que tendría que enfrentar la administración panista y que de acuerdo a Luis Astorga, este es producto del desgajamiento del poder presidencial en el año 2000 y de la carencia de un árbitro que regule la lucha por el control del negocio de la droga.

El problema sigue siendo cómo los estados tratan de enfrentar el clima de violencia que ocurre en sus linderos.

Para el caso de Nuevo León, al concentrarse las atribuciones del gobierno local en el mero eje de "la prevención del crimen organizado", la necesidad de reforzar las acciones de coordinación con el gobierno federal era esperable. Esto de entrada, ya es una limitante para atribuir expresamente al estado, ineficacia en el combate al crimen organizado. Pero por otro parte, la búsqueda empírica en esta materia de la decisión pública no genera la suficiente información para medir con certeza la responsabilidad local en este combate al crimen organizado.

No obstante, pudieron obtenerse indicadores que nos permiten aproximarnos dentro lo posible, a este esfuerzo institucional.

Por un lado, está la designación del asesor en materia de lucha contra el crimen organizado, dispuesto como enlace entre las autoridades federales, locales y municipales para este fin. Sin embargo, a esta figura no le otorgaron las atribuciones jurídicas claras ni tampoco se le incluyó formalmente en el Consejo de Coordinación de Seguridad Pública en el Estado, que opera como el mecanismo interinstitucional para esta coordinación. Por tanto, el resultado fue la percepción entre los actores de la procuración

de justicia y de seguridad pública, la de un "zar antidrogas" como se le denominó en la opinión pública, sin un peso específico en estas decisiones gubernamentales.

La instancia operativa que sí tenía un tipo de efectividad, por lo menos en términos de lo facultado por la ley, era el Consejo de Coordinación de Seguridad Pública, que reunía de forma periódica a los directamente involucrados en esta materia. Se han señalado las modificaciones legislativas en la integración de su Secretario Ejecutivo, sin embargo, no se puede evaluar la eficacia de este organismo al no poder obtenerse alguna información empírica sobre sus acciones de coordinación.

En lo que respecta al Operativo Vector, este fue ejecutado por la Subsecretaría de Seguridad Pública en la coyuntura más álgida del sexenio al recrudecerse la ola de ejecuciones entre narcotraficantes en el año 2002. Este dispositivo fue calificado de anticonstitucional al violentar las garantías individuales de los ciudadanos en los puntos de retén policiaco. El operativo fue cuestionado tanto por la sociedad civil, como por los partidos de oposición e inclusive por los propios integrantes del PAN.

Al final, la percepción entre la opinión pública no podía ser otra que la deslegitimación: el clima de violencia por el narcotráfico se acrecentó en los últimos meses del gobierno, restando efectividad a las acciones locales emprendidas para su combate. Pero esta "percepción" es subjetiva por lo menos en este ámbito de estudio al no poder sustentarse a cabalidad la eficacia de responsabilidad que le corresponde al gobierno estatal.

En suma, esta diversidad de desafíos a la decisión pública en materia del orden político para la estabilidad institucional y del imperio de la ley ha permitido evaluar una parte de la gobernabilidad sistémica del sexenio.

Sin embargo, reconocemos que los indicadores más consisten-

c
e
h
l

tes han sido las coyunturas que traslucen la legitimidad democrática en la decisión pública: la falta de acceso a la información pública como condición *sine qua non* para la democracia deliberativa. Como trasfondo está la incapacidad del gobierno para tener una estrategia comunicativa eficaz, que permitiera la fluidez de un proceso abierto, dialógico con la sociedad.

En la otra temática expuesta, se revela sobre todo, la profunda necesidad de otorgar mayores capacidades legales a los estados para combatir al crimen organizado y no sólo coordinarse interinstitucionalmente con la federación, sino también con otras entidades de la república vulnerables al narcotráfico, formando un frente amplio del Estado mexicano para el sostenimiento de la ley contra las actividades ilícitas que presentan un desafío incluso para la seguridad nacional.

A continuación se presenta el último abono a la perspectiva sistémica: el área de la paz laboral, que sin duda, fue un factor implícito para la estabilidad política y social durante todo el sexenio.

VI

LA INELUDIBLE PAZ LABORAL

Introducción

Hemos señalado que el neocorporativismo es definido por la calidad y eficiencia de un conjunto de arreglos institucionales que articulan los intereses y demandas de los grupos políticamente relevantes en las estructuras decisionales del Estado.¹

Esto significaría que los regímenes políticos tengan acuerdo con los sindicatos, cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de agregar intereses, establecer mecanismos sólidos de toma de decisiones y de resolución de conflictos para aumentar la capacidad de respuesta del Estado en una sociedad compleja y plural. Por añadidura, estos acuerdos entre el Estado y los actores políticamente relevantes, pueden complementar el consenso popular en la medida en que sus propósitos públicos queden sancionados por medios parlamentarios.²

Ahora bien, conforme a este criterio podemos inferir que para el caso de Nuevo León, lo más cercano a este tipo de acuerdos consensuados fue el que surgió particularmente entre el gobierno, empresarios y trabajadores. Esto implicaría por supuesto asumir la variable de un orden político para la estabilidad institucio-

¹ Schmitter, *op. cit.*, p. 17.

² Anderson, *op. cit.*, p. 268 y Vázquez, *op. cit.*, p. 31.

nal en el ámbito de las relaciones laborales para el acuerdo entre los factores de la producción.

En efecto, en la administración del PAN, se estableció un arreglo institucional de tipo neocorporativo – especialmente en el ámbito laboral – definido por pactos tripartitos entre gobierno, patrones y trabajadores, dado que uno de los objetivos de la nueva cultura laboral era superar el esquema corporativo tradicional. En ese sentido, la propuesta es relevante para la institucionalidad de la política democrática en el ámbito sistémico.

La administración panista reproduce de forma local, lo que ya era una práctica en las relaciones sindicales-empresariales en el ámbito nacional: la concertación de la paz laboral mediante el acuerdo entre los factores de la producción.

Los acuerdos de cultura laboral en el Estado permitieron que durante cinco años consecutivos no existieran estallamientos de huelga, pero en contraste, crecieron año con año los conflictos de las demandas individuales, al desarticularse las autodefensas colectivas para el derecho de huelga constitucionalmente garantizado, lo que implica analizar lo anterior bajo la variable del sostenimiento de la ley. Por tanto, la premisa de trabajo es que la estrategia gubernamental para el control de las huelgas durante el período 1997-2003 se hizo induciendo los conflictos laborales por la vía de demandas individuales y no necesariamente por la vía de emplazamientos a huelga, limitando la emergencia de la autodefensa colectiva en el ejercicio de la clase trabajadora.

Aquí la correlación de las variables es la siguiente: a pesar de existir un orden político para la estabilidad institucional como fueron los acuerdos de la cultura laboral (variable dependiente) este arreglo no se hizo necesariamente bajo el resguardo del imperio de la ley específicamente en torno al derecho de huelga (variable independiente).

La subvariable del orden político para la estabilidad institucional está representada en los principios y acuerdos de lo que se denomina la «nueva cultura laboral». Sus indicadores se encuentran en: a) Plataforma de gobierno del PAN en materia laboral y b) Acuerdos de Cultura Laboral de los años de 1998 y 2001 en donde se incluye a los actores del corporativismo tradicional y empresarial. Estos son analizados en un apartado antecedente.

La subvariable representativa para el sostenimiento de la ley es la garantía constitucional del derecho de huelga que permite la confrontación institucional de los factores de la producción para llegar a un justo equilibrio.

Se advierte que sólo se podrá apreciar esta evolución del derecho de huelga en el sexenio panista 1997-2003 en perspectiva comparada con las administraciones priistas de 1985-1991, 1991-1997, al ser los datos históricos estadísticamente confiables. Por tanto sus indicadores principales son: a) Emplazamientos a huelga durante los períodos 1985-1991; 1991-1997; 1997-2003, b) Estallamientos de huelgas durante los períodos 1985-1991; 1991-1997; 1997-2003 y para comparar su evolución respecto a los conflictos individuales se presentan las c) Demandas individuales durante los períodos 1985-1991; 1991-1997; 1997-2003.

El doble procesamiento corporativo

En el caso mexicano, el corporativismo surge a consecuencia de la escasa autonomía de los actores sociales ante el régimen político, dado que éste institucionaliza los derechos populares; crea los organismos sindicales que son controlados a través del partido dominante a lo largo de su contexto histórico (PNR, PRM, PRI). Ello ocasiona la falta de expresión política y de representación autónoma de la sociedad civil. El corporativismo funciona a lo

largo de la relación Estado-sociedad, lo cual implica que haya sido una condición imperante para la gobernabilidad del sistema político mexicano. La eficacia en el control de este instrumento es lo que proporcionó legitimidad al longevo régimen autoritario desde fines de los años treinta.

Existió una capacidad para responder a las demandas populares que las organizaciones corporativas reivindicaron bajo el manto protector de las conquistas revolucionarias. A su vez, se cerraron paulatinamente las posibilidades para la construcción de actores colectivos independientes del Estado, aunque existieron intentos fallidos por conformarlos.³

El Estado mexicano integró a las clases populares, ya sea a través de su discurso nacional-populista o de liberalismo social, manteniendo el esquema corporativo y clientelar para legitimar su estructura de autoridad. Aunque se cumplió con el cometido de asegurar la gobernabilidad, esta no se realizó bajo un diseño democrático.

³ Durand Ponte señala que al terminar el período de Lázaro Cárdenas (1934-40) todavía se podía afirmar que existía autonomía por parte de los sindicatos para elegir a sus líderes; sin embargo, es en el período de Miguel Alemán (1946-52) cuando el gobierno tiene una injerencia muy directa en la vida de los sindicatos más importantes, el obrero, ferrocarrilero, petrolero, minero y el de los electricistas (por mencionar los de mayor peso) con lo que se consolida el sello del férreo control político y social. Además, se registran intentos sin mucho éxito durante los primeros años del régimen posrevolucionario de formar actores colectivos independientes. Se pueden nombrar las luchas de la CGT a finales de los años veinte y principios de los treinta; el movimiento de independencia sindical que protagonizó la CROM o el movimiento ferrocarrilero de 1958-59 durante la etapa de mayor consolidación del corporativismo. Véase a Víctor Manuel Durand Ponte, «El movimiento obrero, el sindicalismo y la transición política en México», en Víctor M. Durand Ponte (coord.), *La construcción de la democracia en México*, México, Siglo XXI, 1994, pp. 111-112.

⁴ Francisco Reveles Vásquez, «PRI: crisis y refundación», en Francisco Reveles Vásquez (coord.), *Partido Revolucionario Institucional. Crisis y refundación*, Méxi-

co, Gernika, 2003, pp. 9-40.

Como ha señalado uno de los estudiosos del PRI, Reveles Vásquez, las corporaciones de trabajadores constituyeron la auténtica estructura organizativa del partido, conteniendo el peso de los diferentes órganos intermedios de dirección. Con ellos, aseguraron los enlaces verticales necesarios para la centralización.⁴ El peso electoral de las centrales obreras determinó en buena medida el equilibrio de las cuotas de poder dentro del Comité Ejecutivo Nacional del PRI. Pero la crisis posterior a 1982 desencadenó un difícil proceso de ajuste estructural económico que erosionó estos espacios de poder. Las centrales obreras mostraron una incapacidad para mantenerse en las mismas condiciones de sus contratos colectivos. Esto obligó incluso a una reestructuración dentro de la organización del PRI, en donde el enclave corporativo tuvo que enfrentarse a la emergencia de nuevos liderazgos.⁵ Por su parte, el régimen político tuvo que adecuarse a las nuevas directrices impuestas por una lógica de globalización económica de tendencia neoliberal, en donde imperan los discursos de la «nueva cultura laboral.»

La apertura comercial trae en consecuencia que la creación y mantenimiento del empleo esté supeditado a las necesidades del capital prioritariamente. Esto ha implicado un cambio estructural en el aparato productivo, sin una presencia importante de la regulación gubernamental.

Tanto en las administraciones de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) como de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se instruyó un amplio proceso de reestructuración económica que incluyó una drástica reducción del presupuesto gubernamental,

co, Gernika, 2003, pp. 9-40.

⁵ Resulta explicable el nacimiento del Movimiento Territorial en el PRI en el año de 1993 (esto sucede en la celebración de la XIV Asamblea Nacional) con el fin de servir de espacio de participación para «las nuevas expresiones de la

además de la privatización de paraestatales, que se acentuó con la administración salinista. Estas medidas de pleno ajuste económico neoliberal, afectaron el tradicional control de los líderes sobre los programas de beneficencia del movimiento laboral, el espacio de negociación dentro del régimen político (en política laboral y económica) y la influencia sobre la canalización o arbitraje de los conflictos.⁶

Se magnificó la importancia del capital inversor sin priorizar de igual forma la mejora de los niveles de vida a la clase trabajadora, justificando que la calidad de vida mejoraría con la apertura liberalizadora de la economía nacional. Pero el cambio en el modelo económico implicó la desarticulación de las bases económicas del corporativismo, la ruptura de las grandes negociaciones salariales y contractuales además de la disminución de los compromisos sociales del Estado mexicano.⁷ Domina la lógica económica que considera que los trabajadores tienen demasiados privilegios, por lo que se impone reducirlos a favor de la acumulación económica para competir en un mundo de economía abierta.⁸

La reducción del gasto social disminuyó los acostumbrados beneficios sociales de la clase trabajadora. Por tanto, el control ejercido por parte del sindicalismo oficial tendió a debilitarse. Esto repercutió en los espacios de dominación de la representación política del PRI. Los sindicatos, entonces, no se vuelven aje-

sociedad» ante la evidente crisis de movilización.

⁶ Véase a Kevin J. Middlebrook, «Movimiento obrero y democratización en regímenes posrevolucionarios: las políticas de transición en Nicaragua, Rusia y México», *Revista Foro Internacional*, COLMEX, núm.3, julio-septiembre, 1997, pp. 401-402.

⁷ Javier Aguilar García, *La población trabajadora y sindicalizada en México en el período de globalización*, México, IIS-UNAM, FCE, 2005, pp. 388-389.

⁸ Lylia I. Palacios Hernández, *Respuestas regionales a la globalización: capitalismo familiar y cambios en las relaciones laborales en Monterrey, México*, tesis doctoral,

nos a este discurso de competitividad y flexibilidad laboral que impone la globalización económica.

Así, las condiciones estructurales económicas apuntan a una caída vertiginosa en la fuerza del aparato corporativo, como un espacio tradicional de interlocución política para la conservación de las garantías de seguridad social para sus agremiados.

Ante la imposibilidad de reformar la Ley Federal del Trabajo por la vía de negociación legislativa, por lo menos desde el sexenio de Ernesto Zedillo se han impulsado acuerdos entre los factores de la producción para arribar a una nueva cultura laboral. El marco para iniciar estos acuerdos fue la crisis económica de 1995, ante un potencial escenario de ingobernabilidad estructural propiciado por la severa afectación a la vida productiva del país. La firma en julio de 1995, del documento «Por una Nueva Cultura Laboral» nace bajo esta primera coyuntura de crisis económica que estalló a comienzo del gobierno zedillista.⁹

Después de mesas de trabajo entre gobierno, trabajadores y empresarios, en 1996, representantes de los tres sectores firmaron los principios de la Nueva Cultura Laboral. El documento insta al «diálogo, la concertación y la unidad entre las organizaciones sindicales y empresariales».

Bajo esta óptica, se considera que son las necesidades de la empresa las que deben considerarse prioritariamente para posteriormente otorgar los beneficios a los trabajadores. No se sustenta en el documento el principio de la lucha de clases aunque se considera la importancia de dirimir las controversias ante los ór-

Universidad de Utrecht, Holanda, 2004, p. 161.

⁹ Los primeros en reunir las firmas fueron Fidel Velásquez, dirigente transhistórico de la CTM y Carlos Abascal, presidente de la Coparmex. También fue suscrito el documento por el Congreso del trabajo (CT) y el Consejo Coordinador Empresarial (CEE). Cabe destacar que Abascal, sin militancia formal dentro del PAN, al inicio del gobierno del presidente Vicente Fox, fue

ganos jurisdiccionales encargados de la justicia laboral. Se apuesta a la buena fe y la lealtad para el «buen desarrollo de las relaciones laborales».

Ahora bien, en el escenario laboral, hay otro factor explicativo que hay que tomar en cuenta. En la época de la modernización industrial de Nuevo León que data a finales del siglo XIX y principios del XX, se fue creando una poderosa estructura empresarial regiomontana. Este desarrollo industrializador en el Estado estableció una especificidad para sus relaciones laborales.¹⁰ Es decir, se creó tanto una estructura corporativa ligada al poder político, como una estructura corporativa ligada al poder empresarial. Estos dos polos de poder político y económico moldearon las relaciones laborales en un ámbito generalmente de plena estabilidad política.

Como ha señalado Palacios, la fundación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en febrero de 1936 obligó a una respuesta por parte de la clase empresarial al inducir la creación de la Federación de Sindicatos Independientes de Nuevo León (FSINL) en marzo de 1936. El empresariado regiomontano entró en una abierta confrontación con la política laboral del cardenismo y la agitación que propiciaba entre los sindicatos al manifestarse la huelga en sus empresas.¹¹ Los empresarios fueron lo suficientemente fuertes para ejercer un poder paralelo al corporativismo ligado al poder político.

Secretario del Trabajo y posteriormente Secretario de Gobernación.
¹⁰ Hay trabajos que permiten la comprensión histórica de la temprana modernización industrial en el Estado, para tal efecto, véase el trabajo de Mario Cerutti, *Burguesía y capitalismo en Monterrey 1850-1910*, México, UANL- Claves Latinoamericanas, 1989. Véase también una de las más recientes investigaciones sobre el tema en Michael Snodgrass, *Deferencia y desafío en Monterrey. Trabajadores, paternalismo y revolución en México 1890-1950*, Monterrey, Fondo Editorial Nuevo León, 2003.

Los sindicatos del corporativismo empresarial, habían sido útiles en la pacificación de las empresas desde los años cuarenta. Esta clase empresarial como dice Palacios: «Fue capaz, tal vez la única en el país, de anteponer frente a la organización corporativa oficial (la CTM) otro corporativismo de dirección empresarial».¹² Este doble procesamiento del sindicalismo, es esencial en la explicación de la estabilidad laboral en el Estado.

Los sindicatos emanados de las empresas han sido un dispositivo de control sindical que se opone tanto al corporativismo oficial como a los posibles brotes de otras corrientes sindicalistas, principalmente de izquierda. Para efectos prácticos, este fue uno de los mecanismos básicos para el aseguramiento de la gobernabilidad en el Estado.¹³

Articulación de intereses

De acuerdo a una postura conservadora, el PAN no forja la idea de considerar a la clase trabajadora, como «el sujeto histórico» desde el cual se concibe la emancipación de la sociedad. El PAN ha tenido una posición antisindicalista, dado el origen de su creación en 1939 como una respuesta a la política de masas cardenista. En su declaración de principios no hay clase trabajadora; sólo personas humanas. En un claro alegato a la doctrina marxista, no concibe que el Estado sea el marco legítimo donde debe dirimirse la lucha de clases. Bajo su interpretación el Estado no puede estar al servicio de una clase social, ni fincarse en la «lucha de clases».

¹¹ Palacios, *op. cit.*, p. 161.

¹² *Ibid.*, pp. 78-79.

¹³ Cabe también destacar que fueron los empresarios regiomontanos los que impulsaron la creación de la COPARMEX (Confederación Patronal de la Re-

Son falsas, inhumanas y contrarias a las leyes fundamentales de la vida política y social, las doctrinas que conciben al Estado como instrumento de lucha al servicio de una clase social, cualquiera que sea, para destrucción o dominación de los demás, y que fincan la solución de los problemas sociales en la lucha de clases.¹⁴

El PAN hace una defensa del derecho al trabajo como una prerrogativa común a los hombres, porque en última instancia «se funda en el derecho a la vida y a la libertad». Pero no concibe una clara separación de los intereses de la clase trabajadora y de la clase empresarial, dado que se necesita su colaboración para «las necesidades mutuas».¹⁵

En este sentido, el PAN se inscribe en la defensa de la acumulación del capital como factor que determina el beneficio futuro de los trabajadores. La alineación de los trabajadores en las decisiones que tome la empresa, de acuerdo a su doctrina, es un principio de legitimidad para las relaciones laborales.¹⁶

Por tanto, el PAN en el gobierno tanto por convicción ideológica como por la misma articulación de intereses de la élite gobernante no saldría del esquema de buscar la llamada *paz laboral*. Bajo este escenario, los agentes externos a la función del gobierno como las inversionistas locales, nacionales o extranjeros podrían confiar que, el reemplazo interpartidario en Nuevo León conducido por empresarios regiomontanos, fuera diligente en atender las premisas del capital inversor.

El gobierno del PAN, de acuerdo a su articulación de intereses, enfatiza en su Plan Estatal de Desarrollo (apartado de Estabi-

pública Mexicana).

¹⁴ El PAN. Principios de doctrina. Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, México, D.F., Ed. EPESSA, p. 14.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 22-23.

lidad Laboral y Condiciones de Trabajo) la promoción de un ambiente de conciliación laboral para evitar llegar a los tribunales; respondiendo, por supuesto, al mismo interés de la nueva cultura laboral.¹⁷

Consecuentemente en los informes de gobierno, la exaltación de los beneficios de su política de paz laboral basada en el diálogo entre los factores de la producción, fue imprescindible. El PAN había sido congruente en su política laboral: ora por su articulación de intereses ideológicos, ora por su plataforma de gobierno. Para la administración panista, la estabilidad laboral es un elemento central para el clima inversionista en el Estado. Por ejemplo, en el Primer Informe de Gobierno se destacó que el espíritu conciliador de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (en adelante JLCYA) fue necesario para mantener: «(...) la paz en la entidad, elemento indispensable para generar la confianza de inversiones nacionales y extranjeras».¹⁸ Se señaló la preeminencia de haber firmado en 1998, el «Acuerdo de Cultura Laboral» junto con los sectores obrero y patronal para definir los criterios bajo los cuales se desarrollan las relaciones laborales.¹⁹ En el año 2001, se vuelve a refrendar este acuerdo entre los factores de la producción impulsado por el gobierno del Estado.

Por lo menos, el documento del 2001 fue firmado por parte del área del Poder Ejecutivo: el gobernador, Secretario General de Gobierno y el Secretario de Desarrollo Humano y del Trabajo. Por los sindicatos: CTM, CROC; Federación Nacional de Sindicatos Independientes, Federación de Trabajadores de Sindicatos Autónomos; Federación Nacional de Asociaciones Sindicales Au-

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Plan Estatal de Desarrollo, Gobierno del Estado de Nuevo León, p. 8.

¹⁸ «Primer Informe de Gobierno», en Informe de Gobierno, Fernando Canales Clariond Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM.

tónomas y la Federación de Sindicatos Libres y Progresistas. Por la parte empresarial firmaron: la Cámara de la Industria de la Transformación de Nuevo León; la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Monterrey; la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción y el Centro Patronal de Monterrey.²⁰ Justamente en este último acuerdo firmado en el 2001, se tomó como resultado alentador el dato de ningún estallamiento de huelga. En los principios rectores del Acuerdo de Cultura Laboral se refrenda la importancia del diálogo, la concertación y la unidad de esfuerzos entre los sindicatos, patrones y gobierno, teniendo como prioridad la competitividad y rentabilidad de las empresas.

Impulsan una cultura de cumplimiento a las normas jurídicas y a los compromisos colectivos, pero con «apertura» para hacerlos flexibles a los entornos de la ineludible globalización, que tiende a una fuerte competencia en los mercados locales e internacionales, en donde «(...) las autoridades y los integrantes de la comunidad productiva renuevan su objetivo de actuar *corresponsablemente* para aumentar la posibilidades de éxito individual y colectivo».²¹

Particularmente, en los casos de conflictos colectivos, los sectores obrero-patronal aceptan que la Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo sea la conciliadora (además, suponemos de la reglamentación obligatoria de la JLCYA) para alcanzar la solución entre sindicatos o de éstos con empresas. Las partes suscri-

¹⁹ «Segundo Informe de Gobierno», en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM.

²⁰ «Acuerdo de Cultura Laboral del Tercer Milenio», 27 de abril del 2001, s/e, p.1.

²¹ *Ibid.*, p.2.

ben que deben abstenerse de obstaculizar «la debida marcha de los procesos laborales.»²²

De acuerdo al discurso del Tercer, Cuarto y Quinto Informe de Gobierno, fruto de la nueva cultura laboral, se había logrado la preservación de la paz laboral, como una de las condiciones clave para el crecimiento económico del estado.²³ El logro de la paz laboral fue incluido dentro de los *slogans* publicitarios del gobierno del Estado, en la víspera del proceso de renovación de la gubernatura. Con esto, se asienta con mayor solidez la necesidad de la conciliación laboral para la productividad de las empresas, abandonando el sindicalismo local el papel de la confrontación, de una lucha de clases.

Al cierre de la administración panista, en el Sexto Informe de Gobierno, el recuento fue productivo. Fernando Elizondo Barragán, como gobernador sustituto cerraba las cifras para el mes de abril del 2003 de 57 meses sin huelgas en el estado. La plena armonización de intereses entre los factores de la producción mediante el diálogo, era de acuerdo a su discurso, una de las bases de esta nueva cultura laboral:

El diálogo, la concertación y la estabilidad han trazado una nueva cultura laboral para Nuevo León en los últimos años. Nuestro gobierno, está convencido de que armonizar los intereses representa la mejor alternativa para asegurar la satisfacción de los involucrados en los procesos productivos de Nuevo León.²⁴

²² *Ibid.*, p.3

²³ Tercer, Cuarto y Quinto Informe de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM.

²⁴ «Sexto informe de Gobierno», en Informe de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM.

En esta lógica, Alejandro Torre ex presidente de la JLCYA en el gobierno de Canales Clariond señala el «cambio de actitud» por parte de los sindicatos en este marco de acción: «Los sindicatos se han orientado a buscar la mejora de sus agremiados, ya no es la lucha directa, sino más bien la concertación y formulas 'ganar-ganar'. Ya no hay contendientes, hay formulas comunes.»²⁵

Sin embargo, en la Junta de Conciliación no se registran documentos que permitan observar que los acuerdos entre ambas partes se hayan efectivamente realizado bajo una eficaz política de conciliación, respetando los derechos de los trabajadores, como señala también uno de los integrantes de la JLCYA.²⁶

Del actor colectivo al actor individual

Ahora bien, para el objetivo del control de la huelga, el problema no era tanto con los sindicatos del corporativismo empresarial, sino en todo caso con los sindicatos como la CTM y la CROC que por lo menos en su programación doctrinaria tenían un discurso divergente al del PAN. En la lógica de la completa pacificación laboral, su inclusión era necesaria. En el sexenio del PAN, la presencia de los trabajadores en los sindicatos adheridos al PRI, como la CTM y la CROC, representó porcentualmente un mayor número que el conjunto de los sindicatos del corporativismo empresarial.

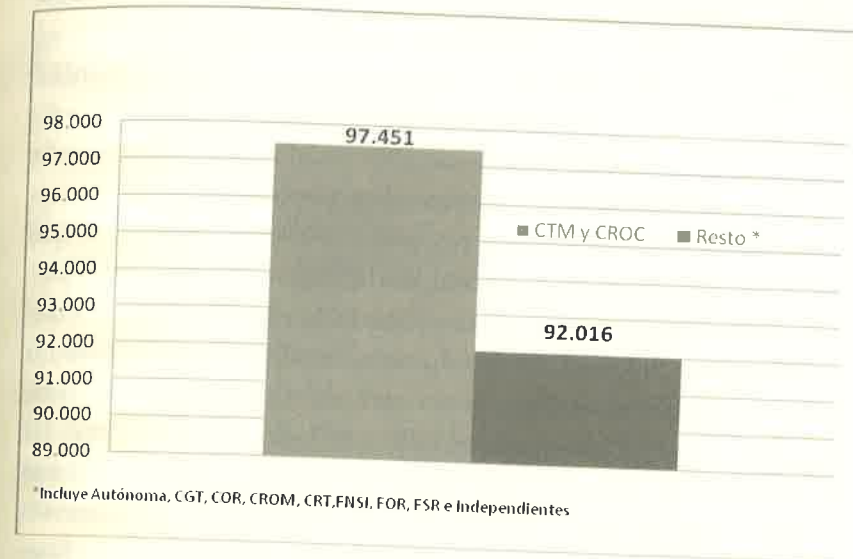
En los datos disponibles por la JLCYA, para el período de gobierno de Canales Clariond, el mayor porcentaje de trabajadores

²⁵ «Ahora luchan más por la conciliación», Periódico *El Norte*, 1 de mayo del 2000, p. 4b.

²⁶ Entrevista personal con Eduardo Maldonado, auxiliar del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje desde 1992, 16 de diciembre del 2005, Monterrey.

afiliados por contrato colectivo de trabajo los tienen justamente las centrales obreras adheridas al PRI, CTM y CROC como lo muestra la gráfica siguiente:

Gráfica 6.1 Trabajadores afiliados en contratos colectivos de trabajo, según tipo de sindicato



Fuente: Elaboración propia con información de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Nuevo León.

Nota 1. Los sindicatos afiliados al PRI son CROC y CTM. El rótulo que denominamos como «resto» son sindicatos de origen empresarial como la Central Autónoma, CGT, COR, CROM, CRT, FNSI, FOR y FSR. Incluye también aquí a otros que la JLCYA considera como independientes sin especificar su nombre. Sin embargo, no son significativos en términos estadísticos.

Nota 2. Los datos proporcionados por la JLCYA son de 18, 940 contratos colectivos de trabajo vigentes registrados durante el período de 1997-2003. Los datos con que se alimenta la JLCYA sobre el número de trabajadores afiliados en contratos colectivos de trabajo son los que reportan los mismos sindicatos, no existiendo al momento de proporcionar la información, una verificación por parte de la JLCYA. Por tanto se mantiene una reserva respecto a los mismos datos oficiales.

A partir de los datos anteriores se podrá dar cuenta del predominio de trabajadores en contratos colectivos en sindicatos tradicionalmente adheridos al PRI y el interés preferente por parte del gobierno del Estado por firmar acuerdos de cultura laboral para incluir a estas centrales obreras tanto en 1998 y en el 2001.

Ahora bien, por otra parte, señalamos brevemente que la huelga es un derecho social consagrado constitucionalmente. La Constitución de 1917 fue la primera de las constituciones modernas en consignar en el cuerpo ideológico-programático del Art. 123, el derecho de huelga. De esta manera, los constituyentes de 1917 institucionalizan la lucha de clases en el ámbito del régimen político, apuntalando con esto el carácter tutelar del Estado en la dinámica de las desigualdades sociales y económicas. Pese a sus controles, la huelga «todavía» se define como un acto jurídico que permite la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de los trabajadores hasta la obtención de sus demandas. Por coalición se entiende el acuerdo permanente de un grupo de trabajadores para la defensa de sus intereses comunes, según lo señalan los Artículos 440 y 441 de la Ley Federal del Trabajo (LFT). Como lo señala acertadamente el jurista Néstor de Buen: «La huelga es histórica y jurídicamente un instrumento de la lucha de clases. Presume un ambiente capitalista y una finalidad: que mediante la suspensión, los obreros obtengan mejores condiciones de trabajo o el cumplimiento de las pactadas.»²⁷

El artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo establece el objeto de la huelga: conseguir el equilibrio entre los factores de la producción (patrón-trabajadores) armonizando los derechos laborales con los del capital. La regulación del equilibrio, supone también considerar los efectos políticos y económicos, además de

²⁷ Néstor L. De Buen, *Derecho del trabajo. Tomo II. Derecho individual, derecho colectivo*, México, D.F., Porrúa, 2001, p. 881.

las necesidades legítimas de los factores de la producción. Justamente el equilibrio societal es la materia prima de la gobernabilidad.

En el caso local, aunque la tendencia para el estallamiento de las huelgas desde los últimos años venía decreciendo, con el PAN esta tendencia se hizo más sólida.

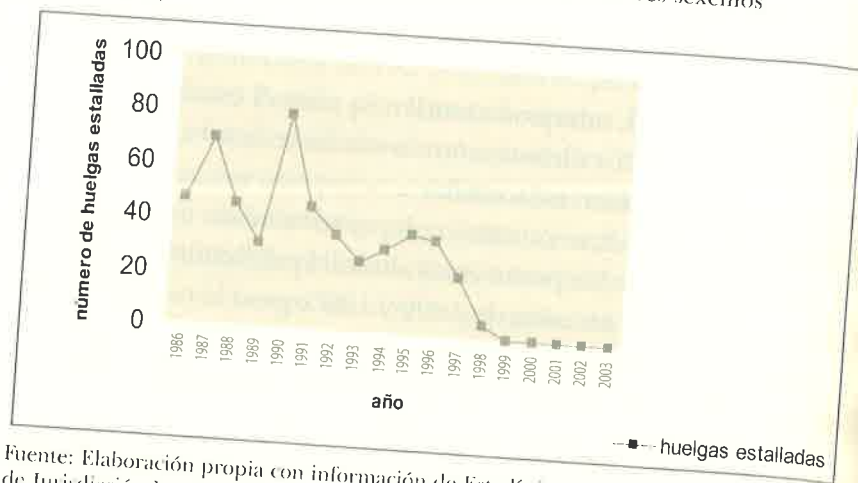
En la Gráfica 6.2 se muestra comparativamente en los tres últimos sexenios que los puntos más altos del estallamiento de huelgas ocurrieron en los años de 1990 y 1995; pero la tendencia nos indica que esta fue decreciendo paulatinamente hasta llegar en el año de 1999 a *cero huelgas*, propensión que se continuó hasta el año del 2003.

Como puede observarse durante el gobierno de Jorge Treviño (1985-1991), el pico más alto en su sexenio ocurrió en el año de 1990 cuando estallaron 79 huelgas. En lo que respecta al gobierno de Sócrates Rizzo (1991-1997) la tendencia mantuvo una cierta regularidad, el número más alto de huelgas ocurrió en 1995 con 37 huelgas estalladas. Pero en el sexenio de Fernando Canales (1997-2003), se muestran ya los efectos de la pacificación laboral: en el primer año de gobierno, sólo hubo cinco huelgas, y durante los siguientes cinco años no se produjo ningún estallamiento de huelga. Podemos inferir de estas cifras que el objetivo gubernamental había sido conseguido.

Del examen de esta premisa, se explica cómo los sindicatos han perdido poder de negociación ante los embates de la globalización económica. En este sentido, uno de los principios torales del derecho colectivo, como es el derecho de huelga tiene una menor trascendencia para la regulación de los conflictos entre el trabajo y el capital.

Ahora bien, aún en el entorno de la coacción política y administrativa que los ejes del poder político y económico en Nuevo

Gráfica 6.2 Comparativo de las huelgas estalladas en tres sexenios (1986-2003)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm. 13, INEGI, 2004, pp. 255, 355. (Ver apéndice B para el dato numérico de las huelgas estalladas por año).

León pudiesen maximizar para la pacificación de los sindicatos, el uso del derecho de huelga, en sexenios anteriores no era una opción vedada.

Aquí la pregunta que nos queda por hacer y es quizá la más reveladora es conocer si la tendencia a la baja en el derecho de huelga, se produjo bajo condiciones de respeto a las garantías legales de la clase trabajadora. La aceptación del discurso gubernamental nos lleva a considerar en un primer plano, que fue producto del diálogo constructivo entre los factores de la producción de acuerdo a la nueva cultura laboral. De acuerdo a esto, el ex presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Alejandro Torre remarca la importancia de este diálogo, que fue incluyente con otros actores de la sociedad civil:

(...) evidentemente había un diálogo permanente con las institucio-

nes. Establecimos semanalmente los miércoles una mesa de diálogo. Se enviaban a los asesores jurídicos, estuvieron presentes CROC, CTM, independientes, autónomos, (...) obviamente los empresariales, Centro Patronal, CANACO, CAINTRA (...) íbamos resolviendo día con día, de los asuntos la problemática que nos aquejaba.²⁸

Pero esta interpretación nos lleva al terreno subjetivo puesto que no hay documentos específicos en la JLCYA bajo los cuales se asienten estas condicionantes para «el diálogo de la productividad entre los sectores.»

Cuando se le preguntó directamente al que fuera Secretario del Trabajo en el sexenio panista durante el primer año de gobierno, Héctor S. Maldonado, si existió presión para no utilizar el derecho de huelga admite que: «(...) quizá cuando se empezó (la reducción de las huelgas estalladas) en el 98 sí se apretó un poco.»²⁹

Por su parte, el ex Secretario General de Gobierno, José Luis Coindreau, señala que había presión por parte del gobierno para llegar de una u otra forma a un acuerdo sin pasar *directamente* por el derecho de huelga:

El gobierno ponía mucha presión en las negociaciones laborales, a ambas partes, no debe haber huelgas para sembrar un ambiente de invitar al inversionista, al extranjero, entonces «fórcense (sic) a arreglarse y posponíamos la huelga y síguete arreglando» hasta que llegaban a un acuerdo, había mucha presión sobre las partes para llegar a un acuerdo, por el bien mayor, por lo menos, así lo veíamos nosotros. Si queremos traer inversión al Estado necesitamos que el inversionis-

²⁸ Entrevista con Alejandro Torre, ex Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje durante el sexenio panista, 19 de enero del 2006, Monterrey.

²⁹ Entrevista con Héctor S. Maldonado, ex Secretario del Trabajo, Gobierno del Estado de Nuevo León, 12 de enero del 2006, Monterrey.

ta vea que aquí las partes tienen capacidad de acordar cosas y no se van directamente al derecho de huelga.³⁰

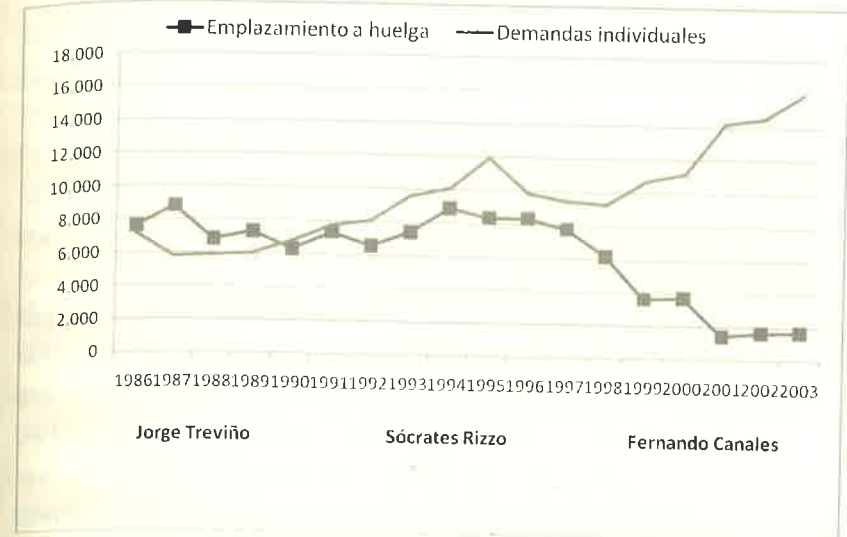
No obstante esta afirmación, no se puede medir empíricamente el mecanismo (dado que tampoco se aclara en la entrevista) para presionar a los sindicatos a desistir en el derecho de huelga. Así pues, todavía nos encontramos en suposiciones meramente (y terriblemente) subjetivas. Aquí es cuando aventuramos nuestra premisa de trabajo en donde consideramos que el mecanismo utilizado para desactivar los emplazamientos a huelga fue llevar los conflictos por la vía individual. De ahí que, es posible entender que las posibilidades de estallamiento de huelga fueran casi nulas y que se elevaron los números de las demandas o conflictos individuales. El objetivo explícito es desarticular la autodefensa colectiva; suprimirla mediante el control administrativo.

Determinamos a continuación, justamente el paso del actor colectivo al actor individual para «arreglar» los conflictos laborales presentes durante el sexenio panista, sin pasar necesariamente por el derecho de huelga. En el contexto local, bien se puede hacer una diferenciación entre los últimos gobiernos priistas y el primer gobierno panista para notar la evolución de este derecho colectivo.

En perspectiva comparada de los últimos sexenios (1985-1991) (1991-1997) correspondientes a Jorge A. Treviño y a Sócrates Rizzo respectivamente- respecto al sexenio de Fernando Canales (1997-2003)-, podemos encontrar algunas diferencias.

³⁰ Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

Grafica 6.3 Comparativo de los emplazamientos a huelga y las demandas individuales en tres sexenios (1986-2003)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm. 13, INEGI, 2004, pp. 91, 92, 93, 255, 355. (Ver relación de datos numéricos correspondientes a cada período sexenal en Apéndice C).

En resumen, la presentación de la Gráfica 6.3 muestra la tendencia de los emplazamientos a huelga desde 1986 hasta el año del 2003.³¹

La línea muestra una tendencia regular de los años 1986 a 1994. A partir del año de 1996, la línea decrece en forma progresiva. En el sexenio de Jorge Treviño, (1985-1991) en el primer año de su gobierno, en 1986 los emplazamientos a huelga fueron en el orden de 7, 636 y se terminó con una cifra similar: 7, 316

³¹ El emplazamiento a huelga es un proceso a través del cual el sindicato hace del conocimiento del patrón que ha sido presentado un pliego de peticiones en su contra. Esto tiene como fin que el patrón conteste el emplazamiento ante la Junta de Conciliación y Arbitraje y asista a juntas previas de conciliación a deducir sus derechos. Si no hay posibilidad de arreglo entre ambos factores de la producción el sindicato tiene como derecho legítimo de suspen-

emplazamientos. Por otra parte, en el sexenio de Sócrates Rizzo (1991-1997) durante los años de 1994, 1995 y 1996 se presentaron cifras de emplazamientos del orden de 8, 885; 8, 360 y 8, 356 respectivamente y que se pueden considerar altas respecto al sexenio anterior, que sólo presentó una cifra similar en su período.

La revisión de los dos últimos sexenios priistas nos revela que los emplazamientos a huelga, no eran un procedimiento poco factible de suscitarse. Inclusive demuestran de cierta manera que las coyunturas de crisis económica de los años 1987 o 1995 impactaron en las relaciones laborales en la entidad. Es por ello que resultan contrastes con las cifras en el gobierno del PAN. La cifra fue decreciendo puesto que de 6, 163 emplazamientos en 1998, se redujo casi a la mitad para el siguiente año, con 3, 610 demandas de emplazamientos a huelga. Para el año del 2001, la tendencia fue aún más baja con la cifra de 1,399 emplazamientos a huelga para los siguientes dos años, la tendencia mostró un ligero aumento; al cierre del 2003 se tuvieron 1, 690 emplazamientos.

En contraste, la tendencia de la atención a las demandas individuales de trabajo ha sido una línea ascendente desde 1990. Es el año de 1995, el pico más alto en el número de demandas individuales antes de que iniciara el reemplazo interpartidario. A partir del año 1998, la línea es marcadamente ascendente en el número de conflictos individuales hasta llegar al año del 2003, año en donde termina nuestro período de estudios.

Así, durante el gobierno de Jorge A. Treviño (1986-1991) sus cifras presentan una tendencia regular. En 1986 se contabilizaron

der las actividades laborales. A esto se le conoce como estallamiento de huelga. Ver una referencia en el Glosario Jurídico de «Estadísticas sobre relaciones laborales de Jurisdicción local.» Cuaderno núm. 8, INEGI, 1999, Aguascalientes, p. 289.

7, 172 demandas individuales y terminaron con 7,731 en 1991. En los años intermedios de su gobierno, las cifras fueron más bajas. En el sexenio siguiente (1991-1997), las demandas individuales son relativamente más altas que en el período anterior. Al término del primer año de gobierno de Rizzo, en 1992 se sumaron 8, 070 demandas individuales y se terminó con 9, 419 en 1997. La cifra más alta del período vuelve a ocurrir en el año de la crisis económica en 1995 con 11, 914 demandas.

En el sexenio panista, en contraste, la grafica 6.3 muestra que año con año ascendió el número de demandas individuales. En 1998 se contabilizaron 9, 273 demandas individuales; para el 2000, se presentaron 11, 150. Al cierre del 2003, se presentó una cifra de 15, 961 demandas individuales.

Explicar ambas tendencias puede tener diversos razonamientos. En principio, los controles políticos-administrativos se ejercen también por la autoridad laboral, encargada de dirimir los conflictos de los factores de la producción. Así, la Junta de Conciliación y Arbitraje juega un papel de contención administrativa para retrasar los trámites a los emplazamientos a huelga.³²

Ahora bien, determinar cuál fue el instrumento que se utilizó en el caso local es tarea difícil dada la discrecionalidad que aún existe en las autoridades de competencia laboral que se resisten a la entrega de información o por un (in) voluntario desorden administrativo.³³ Pero hay que señalar como punto clave que el derecho de huelga ha sido viciado también por los actos de corrup-

³² Véase a Arturo Alcalde y Bertha Luján, «Como viven la democracia los trabajadores mexicanos», en Jorge Alonso y Juan M. Ramírez Sáenz (coords.), *La democracia de los de abajo en México*, México, La Jornada Ediciones, Consejo Electoral del Estado de Jalisco, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, 1997, p.110 y Palacios, op. cit, p. 147.

³³ Por lo menos esta fue la dificultad principal en el momento de requerir la información.

ción de algunos líderes sindicales. Las pequeñas y medianas empresas fueron presa frecuente de chantajes por contratos colectivos ficticios para luego ser amenazados con el estallamiento de huelga. Estos chantajes eran de alguna manera generados por una «interpretación acomodaticia» de la Ley Federal del Trabajo.

Según el artículo 264, se requiere para que se presente una huelga, entre otros requisitos, el que sea declarada por los trabajadores de la empresa. Esta aparente omisión, había sido fuente de numerosos emplazamientos ficticios: las llamadas *huelgas fantasmas* que provocaron actos de corrupción de algunos sindicatos con los dueños de los establecimientos para no culminar en el estallamiento.

La JLCYA admitía y le daba curso a este tipo de emplazamientos de huelga, sin examinar rigurosamente si los emplazantes tenían la legitimación contractual necesaria. Así por ejemplo, ocurría que un sindicato del ramo hotelero podía emplazar a un negocio de un giro comercial totalmente distinto en pequeñas y medianas empresas. Los trabajadores ignoraban que se había solicitado «la colaboración» de un sindicato.

Con el PAN en el gobierno, se decide poner un alto a esta situación que se prestaba como fuente de corrupción. La JLCYA dentro de los requisitos que pedía al sindicato, era el acta de asamblea en donde se asienta la reunión, los nombres y firmas de los trabajadores asistentes, así como los documentos donde solicita la afiliación al sindicato. Esto es lo que se denominó como el «radio de acción de legitimidad del organismo sindical en cuanto a su representación.»³⁴

³⁴ Entrevista con Alejandro Torre, ex Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje durante el sexenio panista, 19 de enero del 2006, Monterrey.

Estas medidas, reconoce Alejandro Torre, ex Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje fueron cruciales para frenar el problema añejo de *emplazamientos fantasmas*.³⁵

Esta fue una decisión atinada dentro de la administración panista. En la lógica de poner un alto a la corrupción acostumbrada de algunos sindicatos, con acciones administrativas que no estaban ordenadas expresamente en la Ley Federal del Trabajo, pero que respondían a un criterio de racionalidad en la relación obrero-patronal.

Sin embargo, la presión gubernamental fue radical porque se pasó al otro extremo de la cuerda: disminuir la aceptación de los emplazamientos a huelga y canalizar los conflictos por medio de las demandas individuales para lograr las cifra de cero huelgas.

No obstante, tal afirmación tiene que tomar en cuenta, que la reducción de las *huelgas fantasmas* es factor de primer orden explicativo. Empero, es cierto que también no se puede determinar exactamente cuánto representa lo anterior en términos porcentuales, al no existir estudios internos por parte de la JLCYA para determinar el índice de esta práctica de corrupción.³⁶

En cambio, las que tuvieron un crecimiento constante fueron las demandas individuales durante esta gestión. La regulación laboral contempla al trabajador que no está regulado mediante un contrato colectivo de trabajo, sino que está individualmente determinado en la relación laboral.³⁷ Evidentemente, la demanda

³⁵ «Alejandro Torre niega bloqueos», Periódico *Milenio*, 19 de julio del 2002, p. 4.

³⁶ Entrevista personal con Edmundo Maldonado, auxiliar del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje desde 1992, 16 de diciembre del 2005, Monterrey.

³⁷ Por lo anterior, los conflictos individuales de trabajo surgen con motivo de omisiones, faltas o incumplimientos de algunas de las partes a las condiciones de trabajo que fueron pactadas por estos o de aquellas normas que están estipuladas por ley. Ante la presencia de estas causales, el trabajador está facultado para presentar una demanda individual contra el patrón.

administrativa de los trabajadores considerados en forma individual fue progresivamente en aumento durante el sexenio panista que los actores organizados colectivamente.

Este incremento puede deberse a que la tasa de sindicalización de la fuerza laboral en el área metropolitana de Monterrey fuera en decremento al pasar de un 33.4% en 1983 a 22.8% tan sólo en el año de 1998.³⁸

Pero también puede deberse a otras causales que aumenten el uso de la demanda individual. Cuando se le preguntó a uno de los integrantes de la JLCYA en este período, si se respetaron los contratos colectivos en el surgimiento de los conflictos, admite que los mismos sindicatos incentivaron que el trabajador se defendiera por la vía individual, evitando implícitamente el uso del emplazamiento a huelga, porque se tenía como prioridad «la productividad» y «el empleo:»

(...) se buscaba en el gobierno de ese entonces atraer más empleos, reflejando la paz laboral, equilibrio entre las fuerzas de gobierno, de productividad, de capital entonces se hacía valer la ley ¿a través de qué? De las demandas individuales. El sindicato *dejaba de hacer presión y se dejaba al trabajador valer sus propios derechos*, hacer valer su demanda individual ante el patrón (...) los sindicatos probablemente le facilitaban los instrumentos, por ejemplo un abogado, a lo mejor alguna asesoría para que metiera la demanda individual.³⁹

³⁸ Jorge Meléndez Barrón, «Sindicalismo en el área metropolitana de Monterrey», en Esthela Gutiérrez Garza (coord.), *La globalización en Nuevo León*, México, UANL, Ed. El Caballito, 1999, p. 282.

³⁹ Las cursivas son propias. Entrevista personal con Edmundo Maldonado, auxiliar del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje desde 1992, 16 de diciembre del 2005, Monterrey.

Sin embargo, tal afirmación sugerente no puede confirmarse empíricamente al no haber datos disponibles que permitan la evaluación de este comportamiento sindical.

No obstante, lo dicho verbalmente por el funcionario de larga experiencia en la JLCYA, no está lejos de la hipótesis de Palacios, que en su análisis de las relaciones laborales en Nuevo León, señala que el crecimiento de los conflictos individuales está relacionado con la pérdida de poder de negociación de los sindicatos, en donde se “negocian” temáticas de demandas individuales a cambio de que el sindicato reduzca sus demandas en los pliegos petitorios de revisión salarial y contractual.⁴⁰

El crecimiento ascendente de los conflictos individuales puede ser ocasionado por los factores que hemos señalado: el decremento de los contratos colectivos de trabajo o la misma inducción del sindicato para que el trabajador utilice la vía individual, que debido a la falta de datos, no podemos señalar con precisión.

Lo que sí podemos mencionar con certeza, es el contraste que se tiene con este incremento de las demandas individuales respecto a la disminución progresiva de los emplazamientos a huelga, que también no dejamos de reconocer que se puede deber parcialmente a la disminución de las *huelgas fantasmas*. Sin embargo, como en el caso anterior, ante la falta de datos, tampoco podemos medir con certeza este factor.

Lo que podemos decir a final de cuentas es que estos factores en su conjunto, determinaron un escenario en donde la nulificación del estallamiento de huelga fue el indicador irrefutable de que el control de los sindicatos había sido un objetivo netamente cumplido. Y en esta estrategia, el gobierno, las empresas y los mismos sindicatos estuvieron de acuerdo con este arreglo ins-

⁴⁰ Palacios, *op. cit.*, p. 148.

titucional, sin que estos últimos hayan opuesto resistencia. Puede señalarse que en esta ineludible paz laboral del sexenio, es destacable la incapacidad para constituirse en una autodefensa colectiva por parte de la CTM y CROC (aquéllos que teóricamente tendrían una divergencia ideológica-partidista) sin mostrar resistencia ante la nueva cultura laboral inserta en la práctica neoliberal, lo que hace pensar que ellos mismos también retuvieron con interés esta lógica de política sindical, restando importancia a la garantía constitucional del derecho de huelga.

Conclusiones

Dentro de la lógica de la globalización económica que redimensiona las relaciones laborales es esperable que los sindicatos tengan cada vez menores márgenes de negociación para defender los intereses de la clase trabajadora. Con la llegada del PAN al poder, imbuida parte de su elite gobernante con antecedentes en el campo empresarial, la paz laboral se convirtió en el principal objetivo de su política pública, ya que desde su propia doctrina y plataforma de gobierno, no asume una posición favorable para una confrontación de los intereses de clase, sino de acuerdo al discurso de la nueva cultura laboral, a una corresponsabilidad de los factores de la producción para favorecer el crecimiento económico.

Este logro de paz laboral, conformó en buena medida, la gobernabilidad del Estado. Se puede asumir que se tuvo eficacia para el control de las huelgas mediante este arreglo institucional tripartito entre el gobierno, las empresas y los sindicatos en el marco de los principios de la Nueva Cultura Laboral, lo que sin duda representa un orden político para la estabilidad institucional en el plano laboral. Pero estos acuerdos firmados tanto en el año de 1998 como en el 2001 entre el Estado y los actores políti-

camente relevantes, no fueron complementados por medios parlamentarios, como señalan los teóricos del neocorporativismo.

Pero parte de la legitimidad de los acuerdos de la nueva cultura laboral signados en Nuevo León durante el gobierno panista se hizo articulando la concertación y la unidad entre las organizaciones sindicales y empresariales para la productividad económica. Ahora bien, para ser coherentes con el sentido que hemos otorgado a la gobernabilidad de tipo democrática en este estudio, la concertación entre los actores es la ruta esencial para el diálogo, para la comprensión intersubjetiva, materia prima de la democracia deliberativa. En ese sentido, la finalidad de los acuerdos constituye una institucionalidad de política democrática.

Sin embargo, estos acuerdos institucionales navegan con restricciones históricas y de contexto. Por un lado, el peso histórico del corporativismo mexicano produjo actores sociales delimitados en su autonomía y capacidad de autodefensa colectiva. Aunque exista la garantía constitucional para acceder al derecho de huelga como un mecanismo del sujeto colectivo para buscar el justo equilibrio en la producción, han existido casi a la par, los controles políticos y administrativos que retrasan el cumplimiento de este derecho.

Más particularmente en el caso de Nuevo León, se contó con un doble procesamiento corporativista: el oficialista, perteneciente a las centrales obreras ligadas tradicionalmente al PRI así como el corporativismo empresarial en donde su solidez es directamente proporcional al poderío de los enclaves empresariales regiomontanos.

Es por eso, que la eficacia en el control ideológico de la clase trabajadora ha sido un factor importante para contribuir a la estabilidad social del Estado.

La otra restricción reside en el discurso neoliberal contemporáneo que restringe aún más la autonomía de los sindicatos que

se enfrentan a una reconversión tecnológica del aparato productivo; donde hay una disminución de las tasas de sindicalización o donde las crisis macroeconómicas han afectado negativamente la generación de empleos en el ámbito formal. Los sindicatos ante este entorno, al no querer perder su ahora reducido espacio de interlocución, se subordinan ya frente a la hegemonía del poder político o económico.

Pero tanto el Estado como los sindicatos se ven compelidos a ofrecer las garantías necesarias para mantener un clima inversor, para no «espantar» el crecimiento económico. Pero tenemos cuidado en esta última afirmación. Viendo el asunto desde una posición normativa, el fin de contribuir al crecimiento económico mediante la creación de empleos, es un sentido razonablemente justo en el fomento del bienestar social de los ciudadanos y en último término para el logro de la gobernabilidad democrática.

El Estado, por supuesto, está obligado por el pacto social a favorecer estos objetivos del bien común. Pero también, en el marco de una legitimidad plenamente democrática, el respeto a las garantías sociales de los trabajadores también es una condición indispensable. Y quizá en este sentido, cualquier Estado enfrenta la crisis de legitimidad que advierten los teóricos neomarxistas al señalar las limitaciones que impone el poder del capital al poder político, dada la dependencia del Estado de los recursos generados en buena medida por la acumulación privada del capital.

El Estado debe adoptar decisiones a largo plazo que sean compatibles con los intereses empresariales pero al mismo tiempo tiene que «parecer neutral» respecto a todos los intereses sociales. Así, no sólo puede imputarse una responsabilidad a los sindicatos, que capitularon en torno a su identidad para la autodefensa colectiva, sino al mismo papel asumido por el Estado en este dilema.

No podemos soslayar un principio básico, que quizá de momento nos acerque a la tradición ortodoxa del marxismo: viviendo en un sistema capitalista la clase obrera es y seguirá siendo el sujeto histórico para defender su interés de clase frente al interés del Estado (conservación del poder político) y de la clase empresarial (acumulación del capital). Este es un principio fundamental para el análisis de la gobernabilidad democrática en donde se reconoce una tensión permanente. Aquí es donde se enfrentan con mayor crudeza los intereses antagónicos que tienen que superponerse al objetivo de la estabilidad política y económica.

Sin embargo, es en el «cómo» donde se logra esta estabilidad, lo que implica la diferencia cualitativa que tendrán los gobiernos y lo que finalmente importa para la aplicación de una política democrática. Por supuesto, como hemos señalado, la conformación de un arreglo institucional entre el gobierno, empresarios y sindicatos puede propiciar el acuerdo, este espacio deliberativo necesario para legitimar las decisiones en materia laboral, pero *sin pasar por alto*, los instrumentos del derecho colectivo.

Tan sólo aquí hemos analizado el derecho de huelga como un referente para conformar la identidad colectiva. Esto se convierte en materia fundamental de análisis cuando a través de los acuerdos de cultura laboral firmados tanto por el Estado como los empresarios y los sindicatos propiciaron la desarticulación del poder colectivo para evitar confrontar en igualdad de condiciones la hegemonía de los intereses empresariales. El asunto no es sostener la gobernabilidad a toda costa, sino sostenerla de acuerdo a los principios democráticos, que por supuesto implica la aceptación de una tensión permanente del equilibrio societal; de la aceptación por parte del gobierno y la clase empresarial de la contingencia de que un grupo de trabajadores pueda determinar que sus intereses serán mejor representados por la vía colectiva que si

se presentan individualmente sus querellas. Aquí lo importante no es mantener una fachada de armonía social, si no entender que los imperativos de la ley existen para usarse en caso de algún atropello. Por supuesto, los condicionamientos socioculturales en los que se ve inmersa la clase trabajadora puede explicar también esta pasividad ante la hegemonía neoliberal. Ahora bien, puede admitirse que la circulación del capital globalizador ha derribado las tradicionales barreras que fueron heredados del corporativismo priista. Por tanto, no deja de ser positivo reducir la posibilidad de las prácticas conocidas al sindicalismo mexicano: sus acuerdos copulares y clientelares que favorecen la aparición de la corrupción. La anulación de las *huelgas fantasma* por parte de la autoridad laboral panista fue un acierto para proporcionar certeza jurídica en las relaciones laborales. Pero en contrapartida, «el control de las huelgas» fue maximizado hasta el punto de que a partir de 1999 no se registra en el Estado ningún estallamiento de huelga; se pasa al otro extremo de la cuerda.

Pese a todos los desaciertos que ocurran en la conducción de los sindicatos, no encontramos otra forma de agrupación, que en un plano de autonomía, pueda defender sus intereses frente un mosaico constituido por los intereses de la clase empresarial (la acumulación del capital) y los de la elite gobernante (la conservación del poder político).

Frente a estos intereses legítimos, la legitimidad del sujeto colectivo debe estar garantizada en el plano de sus derechos sociales. En el sexenio panista, hay datos que permiten pensar que esto no ocurrió así.

Si revisamos los números arrojados por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje podemos concluir que se pasó de conciliar los intereses colectivos a los intereses considerados en lo individual. Los mecanismos institucionales operaron a favor de los in-

dividuos y no del sujeto colectivo. Por esta razón, los emplazamientos a huelga disminuyeron considerablemente en el gobierno del PAN al pasar en 1998 de 6, 163 emplazamientos a tan sólo 1, 690 en el 2003.

Se demuestra que comparado con las anteriores administraciones priistas, en la administración panista se tuvieron cinco años sin huelgas. Pero lo que el discurso gubernamental no puede esconder, es el crecimiento de los conflictos laborales por otro lado. Se demuestra que año con año ascendió el número de las demandas individuales. En 1998 se contabilizaron 9, 273 demandas individuales y al cierre del 2003 se presentaron hasta 15, 961 demandas de este tipo.

Del examen de estos números se puede inferir que los resultados de la *nueva cultura laboral* desarticulaban la autonomía del sujeto colectivo.

El Estado no tuvo una participación neutral en el juego de poderes entre el capital y el trabajo, teniendo como único objetivo final «conservar» el clima inversor.

De ahí que en aras de mantener la estadística de cero huelgas durante cinco años consecutivos se dispersaron los potenciales conflictos en múltiples demandas individuales, que al atenderlas jurídicamente de esta forma, queda imposibilitada la cohesión de una fuerza común, de una identidad colectiva. Sin embargo, podemos afirmar que aunque nuestro indicador de cero huelgas es totalmente irrefutable, existen aspectos del orden explicativo en esta tendencia que no quedan totalmente aclarados como los siguientes:

- a) No se registran documentos que permitan observar que los acuerdos entre los actores en conflicto (trabajadores y patrones) se hayan efectivamente realizado bajo una eficaz política de diálogo y conciliación en la JLCYA. Por tan-

to, a pesar de que se pueda señalar que esto se hizo bajo los principios de la Nueva Cultura Laboral, no existen registros empíricos que reafirmen el discurso oficial o que indiquen una «presión» para llegar a estos acuerdos, como lo señalaron el ex Secretario General de Gobierno y el ex Secretario del Trabajo.

b) Los emplazamientos a huelga producto de la coerción y el chantaje por parte de los líderes sindicales no son determinados con exactitud. Como ha quedado asentado, la insuficiencia del marco legal permitió la existencia de huelgas fantasma y al haber dispuesto restricciones que limitaron su práctica, se puede explicar parcialmente la disminución porcentual de los emplazamientos y de estallamientos a huelga. Sin embargo, no es posible determinar en qué grado esta variable afectó al no haber datos que midan la incidencia de esta práctica.

c) A pesar de que pueda admitirse la posibilidad de que el incremento de los conflictos individuales se deba a la misma inducción de los sindicatos para que los trabajadores utilicen esta vía en detrimento de la colectiva, no puede confirmarse empíricamente al no encontrarse documentos o pruebas que confirmen tal persuasión.

Sin embargo, tanto desde el objetivo de la nueva cultura laboral como de las mismas afirmaciones de la autoridad gubernamental (Secretario General de Gobierno) y de la autoridad laboral (Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje) puede determinarse que el control de las huelgas sí fue un objetivo explícito de la política laboral del sexenio, en donde no hubo, por lo menos, una resistencia evidente por parte de las centrales obreras tanto de corporativismo empresarial como priista para este fin.

La desarticulación de la acción colectiva, fue pues, una consecuencia de esta directriz. El andamiaje dialógico supuestamente construido entre los factores de la producción, capital y trabajo (que de acuerdo a una visión neocorporativa es positiva para la gobernabilidad democrática) en términos reales para Nuevo León, se hizo excluyendo la posibilidad de utilizar el derecho de huelga. Esta apuesta por el acuerdo laboral en el Estado, no puede considerarse entonces como una política democrática al carecer de los incentivos para usar la autodefensa colectiva como un mecanismo legitimado por la ley. El gobierno del PAN, fiel a su articulación de intereses, logró que las fuerzas sindicales, principalmente las priistas, preservaran el *status quo* que se había construido históricamente en la entidad. Pero estas, al mismo tiempo, operaron bajo un instinto de conservación institucional. El resultado, al final de cuentas, fue la neutralización eficaz del estallamiento de huelga, demeritando la posibilidad de una política democrática efectivamente sólida.

EPÍLOGO

En este análisis sobre el ascenso y desempeño del gobierno del PAN es estimable discutir globalmente sus hallazgos empíricos relevantes.

Por principio, hemos conjuntado el estudio de la liberalización política (que tuvo sus efectos principales en el régimen político) con la gobernabilidad democrática. Hemos establecido desde un contexto histórico que en Nuevo León el hecho de haber tenido una experiencia de “apertura democrática” lograda en las reglas del juego (reforma electoral) y en la estructura de autoridad (reemplazo interpartidario) revela que parte de las reglas democráticas del modelo liberal-protector y del pluralista-competitivo marcaron la etapa de la liberalización política.

No obstante, hemos sostenido que este mismo proceso liberalizador no partió de un acuerdo fundacional para establecer una democratización, que cambiara de forma definitiva la matriz política-cultural en el sistema político. Consecuentemente se dio una transición de régimen, pero no una transición sistémica.

Se sigue teóricamente que al no haber acuerdos fundacionales para la democratización, se limita la posibilidad de alcanzarla dada la parcialidad de los objetivos durante el período de la liberalización política. Estos acuerdos fundacionales entre el régimen autoritario, los partidos políticos, las organizaciones civiles, los sindicatos y los empresarios hubieran posibilitado el compromiso

porque las reglas de la democracia fueran las únicas permitidas para la transformación sistémica.

Pero sólo hubo acuerdos para la democracia electoral (entre el régimen político y los partidos políticos) aún y cuando esta materia siguió presentando ambigüedades para lograr su consolidación.

Ahora bien, en vez de referirnos a la "democratización" se ha propuesto su estudio a través del concepto de gobernabilidad democrática ya que así podemos entender la relación dinámica que existe entre la estructura de autoridad (capacidad de respuesta gubernamental) y el resto de los actores sociales (demandas de organizaciones civiles, empresarios, sindicatos, partidos políticos, grupos religiosos, etc.) de acuerdo al funcionamiento de una política democrática.

La ausencia de acuerdos fundacionales en el plano local para arribar plenamente a una gobernabilidad democrática, por supuesto, maximiza las constricciones para este tipo de gobernabilidad y nulifica de paso la voluntad democratizadora de los actores de la transición de régimen. Pero entrando al análisis del caso Nuevo León, reconocemos que no fue del todo así. Esta posibilidad emerge al identificar el principio de incertidumbre, adherido a todo proceso de transición que puede permitir la exploración de los actores de la transición del régimen para elegir acciones de política democrática aún y cuando no existan acuerdos fundacionales para la democratización de por medio.

Así es como abrimos un espacio en el análisis del caso local, para estudiar preferencialmente el entorno institucional dado y las elecciones de los diversos actores políticos y sociales. Consecuentemente, de acuerdo a nuestra premisa que sugiere una nulificación de la ampliación de la vida democrática sistémica por el pasado contextual, exploramos la posibilidad de que los actores de la transición del régimen hayan podido sobrepasar esta

constricción estructural una vez que ocurre este reemplazo interpartidario en 1997.

En este sentido, la opción contingente esperable de los actores de la transición de régimen, era que asumieran como una realidad operante en el Estado, la existencia de áreas del sistema político que necesitaban de una transformación democrática además de la experimentada (con sus límites) en el plano electoral.

Así, en la exploración de estas posibilidades durante el gobierno del PAN, dividimos su estudio en dos planos: por un lado, en el área del régimen político (capítulo cuatro) y por el otro en la relación Estado-sociedad, dividida a su vez en la relación Poder Ejecutivo- sociedad civil, (capítulo cinco) y en la relación del Poder Ejecutivo-sindical-empresarial (capítulo seis).

A pesar de que nos hemos pronunciado por una conjunción sistémica de la gobernabilidad, hemos dejado de lado las áreas del desarrollo económico y del bienestar social, ya que sobre estas no se desarrollaron las coyunturas principales de gobernabilidad en el sexenio. Y en esto, tiene que ver con las necesidades de los actores en el plano político. El inicio de la transición del régimen político fue propiciado por un problema de falta de condiciones para apelar a una democracia electoral, crítica que se agudizó desde fines de 1985 por el mismo PAN y otras organizaciones civiles en el Estado. Se cuestiona la palanca de la reproducción autoritaria, el momento eleccionario, alejada de condiciones de equidad.

Pero como señaló uno de los principales operadores del gobierno canalista, Carlos Domínguez Ahedo en una cuidadosa autocrítica: "Una cosa es que el PAN haya tenido la capacidad de romper (con el pasado) y otra cosa es la capacidad de gobernar. Y en eso último ha tenido mucha deficiencia". Aunque este actor

político no hace una ponderación en términos democráticos, este es justamente el problema del Partido Acción Nacional en el gobierno: no pudo instrumentar sólidamente la democracia más allá del ámbito electoral.

Y es que la democracia electoral es sólo el principio para enfrentar la herencia autoritaria. Pero no debemos dejar de reconocer que los panistas, por lo menos en su plataforma y programa de gobierno, identificaron esta necesidad: una y otra vez reiteraron en su discurso la necesidad de distanciarse del pasado priista, de los vicios del sistema político identificados con las prácticas antidemocráticas y de la eliminación de cotos de poder en función del clientelismo político.

En ese sentido, los actores de la transición de régimen, reconocen por lo menos como una opción contingente esta necesidad. Así, puede reconocerse en la Agenda de la Reforma del Estado que abre en 1998, la discusión sobre la transformación de la estructura institucional. Sin embargo, esta propuesta de transformación estuvo todavía situada en una visión estadocrática, ya que sólo incluyó las propuestas del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, sin sumar al resto de la sociedad. Pese a esta debilidad en la Agenda de la Reforma del Estado, permite por lo menos, analizar la capacidad del régimen político para visualizar la instrumentación faltante.

Ahora bien, hemos dispuesto el análisis de la institucionalidad de política democrática inserta tanto en la estructura del régimen como en la relación del Estado-sociedad. En lo que respecta al ámbito del régimen político donde se elaboran "los argumentos" para edificar la institucionalidad de política democrática, ha quedado evidenciado la mediatización de la voluntades de los actores del régimen (principalmente del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para constituir sólidamente una institucionalidad de

política democrática ya que las reformas fueron limitadas (electoral, acceso a la información pública), nulificadas (participación ciudadana) y violadas en su motivación original (proceso de designación del Procurador de Justicia y respeto a las garantías constitucionales en la designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia). No obstante, como ha quedado demostrado también en la aprobación de las reformas de política democrática, se contó con la cooperación legislativa de los partidos políticos de oposición con la mayoría legislativa del PAN.

Pero no sólo así hemos medido la gobernabilidad, sino también a través de las diversas coyunturas que delimitan la aceptación de determinadas políticas públicas del gobierno, al existir un desequilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Esto es lo que respecta a la relación Estado-sociedad.

Las coyunturas expuestas en esta relación dimensionan el déficit de gobernabilidad democrática, pero cabe aclarar que los actores políticamente organizados no amenazaron la relación de gobierno, ya que no desacreditaron el fundamento legítimo de la estructura de autoridad panista tanto desde el inicio de la administración, como en su desarrollo. En este sentido, hubo una capacidad del régimen para asegurar estructuralmente la gobernabilidad.

Por lo tanto, el déficit de gobernabilidad entendido en términos democráticos, no evolucionó hacia una crisis de gobernabilidad, ya que las coyunturas no desencadenaron una proliferación incontrolable de anomalías, ni existieron desequilibrios inesperados por la acción de movilizaciones multidinarias que condujeran a la violencia política.¹

¹ Sin embargo, cabe aclarar que quizá el crimen organizado, no sólo en el contexto local sino actualmente en el plano nacional tiene esta capacidad de

En la relación Estado-sociedad se expone la mediación entre la eficacia y la legitimidad en la emergencia de los desafíos políticos del Poder Ejecutivo con la sociedad principalmente en las áreas del orden político-institucional y el sostenimiento de la ley.

En ese sentido, a pesar de las disposiciones jurídico-formales (responsabilidad política del gobernador, garantía constitucional para la petición de información, Consejos Consultivos para el Desarrollo Urbano) el gobierno tuvo sus déficits para generar un orden político para la estabilidad institucional y el apego irrestricto a lo marcado por la ley.

En lo que respecta a la primera variable, no se generó un espacio deliberativo democrático ya que se pasa por alto la construcción eficaz de un espacio comunicativo, informativo y dialógico entre la estructura de autoridad y los actores de la sociedad civil. Este es un punto estratégico para sustentar la legitimidad democrática del gobierno, en donde se ejemplifica quizá con mucha claridad que la "legitimidad electoral" es insuficiente para alegar que se tiene un gobierno democrático.

Es sobre la base de un acompañamiento deliberativo con la sociedad civil, en donde el gobierno panista pudo haber encontrado una mayor solidez a su legitimidad y en consecuencia una eficacia en la ejecución de políticas públicas, sobre todo en materia de desarrollo urbano. Además, como ha quedado demostrado, las mismas disposiciones legales conducían, por lo menos, a una incipiente interacción deliberativa entre el gobernante y el gobernado.

En el caso del imperio de la ley para el combate al crimen organizado, se alude pues a una profunda necesidad de que las

generar una proliferación incontrolable de anomalías, que sí pueden generar una crisis de gobernabilidad, ya que el poder organizativo de estas bandas erosionan con mucha facilidad los controles de seguridad pública, debilitando al Estado.

entidades federativas enfrenten con eficacia el desafío: sólo mediante el sostenimiento de la ley se pueden controlar las actividades ilícitas que ponen en riesgo la estabilidad social. El gobierno del PAN, como otras entidades de la república, tuvo que lidiar con insuficientes instrumentos legales y auxiliarse en el mejor de los casos de los esfuerzos interinstitucionales, lo que en cierta manera reflejó un sentido de orden político para la estabilidad institucional.

Empero, al no tener acceso del todo a la información empírica en este rubro, no se puede medir con certeza la eficacia de la decisión pública estatal para enfrentar este desafío. Sólo podemos descubrir insuficiencias por duplicidad de funciones entre la figura del asesor en materia de combate al crimen organizado y el Consejo de Coordinación de Seguridad Pública, así como la violación a las garantías constitucionales del Operativo Vector.

Al final, la "percepción" de la opinión pública nuevoleonense era que el gobierno estatal no estaba asegurando las medidas necesarias para contrarrestar la acción violenta de los cárteles de la droga, impactando por supuesto en su legitimidad para garantizar la seguridad pública.

Por otra parte, en la relación Poder Ejecutivo-sindical-empresarial se llegó a un orden político para la estabilidad institucional de acuerdo a los objetivos de la Nueva Cultura Laboral. Aquí, sí podemos decir que se institucionalizó formalmente la deliberación entre las partes, como instrumento de política democrática, pese a que no medió un dispositivo jurídico-formal obligatorio, ni que sus objetivos fueran de alguna manera "supervisados" por el Congreso del Estado, como instancia de representación política.

Aunque puede señalarse que existió eficacia para el control de las huelgas en aras de conservar la paz laboral, no puede otorgar-

se un criterio sólido de legitimidad democrática ya que se dispersaron los potenciales conflictos en múltiples demandas individuales, que al atenderlas jurídicamente de esta forma, queda imposibilitada la cohesión de una fuerza común, de una identidad colectiva, derecho garantizado legalmente por la constitución mexicana. Sin embargo, cabe señalar que existen causales del orden explicativo que no son totalmente aclaradas como la ausencia de documentos formales entre los factores de la producción que evidencien el diálogo, la falta de índice de huelgas fantasma en la JLCYA y de la inducción de los sindicatos para que los trabajadores utilizaran la vía individual para el conflicto laboral.

En todo caso, consideramos que la política de paz laboral instrumentada desde el Estado propició el desuso de tal instrumento de lucha colectiva y que los actores intervinientes hicieron todo lo posible por no desentonar con tal directriz.

En suma, podemos señalar que en ninguno de los casos mostrados en la relación Estado-sociedad pudo materializarse una política plenamente democrática ya sea porque se operó sin capacidad de construir una interacción deliberativa al hacer nugatoria una eficaz comunicación y de acceso a la información con la sociedad civil; sin capacidad legal-formal en el área de la seguridad pública para enfrentar el crimen organizado o desdeñando la posibilidad legal-formal del derecho de huelga, que representa, sin duda parte de las garantías constitucionales para el sostenimiento de la ley.

En resumen, en este análisis investigativo podemos determinar que aunque no puede señalarse expresamente que se continuó con una gobernabilidad expresamente autoritaria en la gestión del PAN, sí hay elementos para considerar que no se avanzó en una transición continua a la democratización. Puede determinarse una ausencia de construcción sólida de la institucionalidad

de política democrática tanto en las áreas del régimen político como de la relación Estado-sociedad.

Por supuesto, esto no implicó necesariamente una regresión al pasado autoritario, toda vez que se establecieron formalidades constitucionales que nulificaron su posibilidad sobre todo en el plano del equilibrio de poderes, el acceso a la información y la reforma electoral. Queda por supuesto, para la imaginación sociológica determinar que si hubiesen existido los acuerdos fundacionales para la democratización entre los actores sociales y políticos, la mediatización en la voluntad de los actores de la transición de régimen hubiera sido neutralizada.

En todo caso, la teoría nos daría una respuesta esperanzadora ya que una plena democratización tendría mayores controles para inhibir la falta de compromiso con las reglas del juego democrático. Pero en el caso de Nuevo León, el panismo que gobernó de 1997 al 2003 da muestras de que no sólo se vio constreñido por el pasado contextual de la liberalización política sino que la misma voluntad democratizadora de la elite gobernante no fue necesariamente acorde a las necesidades de transformación sistémica.

Quizá en esto radique que doctrinariamente el PAN tenga dificultades para pensar la democracia más allá de su entendimiento liberal. Este discurso prepondera la protección de las garantías individuales de los ciudadanos frente a acciones de otros particulares y frente a la acción del Estado. Y, dado que la falta de respeto en el plano de los derechos políticos-electorales del ciudadano, fue una constante en el transcurso de los regímenes posrevolucionarios, no era casual que el partido haya desarrollado desde su mismo origen, una "especialización" constante y sonante para defender estos derechos. En este sentido, el Partido Acción Nacional ha sido consecuente con su papel de oposición democrática en momentos de la historia de este país en que se erigió un

régimen de presidencialismo autoritario y de controles en el sistema político que nulificaron la pluralidad política (por la presencia del partido hegemónico) y autonomía de la sociedad civil (por la aparición de un sólido esquema corporativo con prácticas clientelares).

Es por eso que cuando ocurren los reemplazos interpartidarios traen la expectativa de que pueden diferenciarse del pasado autoritario y abrir la posibilidad de una futura consolidación democrática. Pero el caso de Nuevo León, es un ejemplo de que el reemplazo interpartidario a través del PAN no fue una condición *sine qua non* para avanzar progresivamente en la democratización.

La mayor preocupación en este análisis fue indagar el paso de una diferenciación cualitativa en la capacidad de gobernar de un partido que llega al poder a través de un mediatizado proceso de liberalización y la profunda necesidad (por lo menos en los términos teóricos que aquí hemos defendido) que se tiene de construir una gobernabilidad democrática para diferenciarse con el pasado priista.

Pero a juzgar por los resultados, podemos señalar que los actores de la transición de régimen no pudieron solventar esta deuda tanto por una incapacidad de salirse de los esquemas de la tradición liberal que determina su voluntad democratizadora, como por las constricciones contextuales del pasado que sólo otorgó un camino más o menos funcional de ciertas reglas de la democracia liberal-protectora y del pluralismo-competitivo. La transformación democrática, quedó una vez más, como una tarea pendiente.

Ahora bien, no podemos establecer una relación de causalidad entre este desempeño de gobierno y los resultados electorales del 2003 donde el PAN pierde la gubernatura. Aquí intervienen variables que no hemos estudiado como por ejemplo, la estabilidad organizativa del mismo partido; el desempeño de las campañas

electorales de los principales candidatos del PRI y del PAN o el escenario nacional, donde el descrédito del gobierno federal panista de Vicente Fox era un efecto sumamente adverso.

El desempeño del gobierno panista, por supuesto, tiene un peso específico en la elección del electorado. El gobierno de Acción Nacional va perdiendo gradualmente su capital político; la legitimidad con que había ganado abrumadoramente las urnas en el año de 1997. Fue una administración que durante los primeros años de gobierno (1998, 1999, 2000) aplicó una política de racionalidad financiera y administrativa que sin duda era acorde a la articulación de sus intereses doctrinarios. Pero en los siguientes dos años los problemas coyunturales comienzan cuando desde la sociedad civil se demanda una inclusión en la decisión pública sobre todo en materia de desarrollo urbano, la cual fue una gran apuesta sexenal y por otra parte, cuando las redes del narcotráfico encabezan la agenda de seguridad pública. Ya hemos visto que esto tiene que ver sustancialmente con la capacidad gubernamental para establecer un orden político para la estabilidad institucional y el sostenimiento de la ley. Y sólo en el caso donde sí se pudo establecer esta primera condición, como fue en el plano laboral, hemos señalado que esto se hizo desdeñando los incentivos para el sostenimiento de la ley en el plano de la autodefensa colectiva.

Aunque no demostramos una relación expresa de causalidad entre los problemas coyunturales del gobierno panista y su despi-do en las urnas por los electores en los comicios de julio del 2003, sí sostenemos que el desgaste del gobierno tuvo un peso específico. La deslegitimación creciente del gobierno fue sumamente evidente para la elite gobernante, tanto que Fernando Canales Clariond se vio obligado a renunciar a la gubernatura de Nuevo León en febrero del 2003, meses antes del término de su mandato cons-

titucional. Cubrió el interinato, el que fuera su Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, Fernando Elizondo Barragán.

La necesidad de que el principal actor de la transición de régimen fuera removido era innegable para la elite panista. Y así lo reconoce, uno de los principales operadores políticos del gobierno panista, Carlos Domínguez Ahedo, al afirmar que la salida de Canales era "necesaria", ya que a éste le convenía "bajarse de la carreta lo más pronto posible."

El gobernador fue invitado por el gobierno federal para ocupar la Secretaría de Economía, ante la necesidad de "empanizar" la administración foxista.

El fundamento jurídico en el que Canales Clariond planteó su solicitud al Congreso del Estado para autorizar su salida, estuvo sustentado en el artículo 93 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, el cual señala que la renuncia será aceptada cuando se funde una *causa grave* para el ejercicio del gobernador. La *causa grave* era argumentada, por supuesto, por la invitación a formar parte del gabinete federal, pero no así por el desempeño del gobierno que en términos de la estrategia de campaña pudiese afectar en mayor grado el camino a la sucesión en la gubernatura para el panista Mauricio Fernández, su contrincante en las camarillas internas del PAN.

Sin embargo, sea que la decisión se haya tomado en un efectivo *timing político* o no, el hecho fue que el PAN es derrotado por Natividad González Parás, que era la segunda vez que competía por la gubernatura.

La renuncia del gobernador se cubrió de una formalidad jurídica, pero escondía una realidad lamentable que no se supo reconocer a tiempo: se ejerció el poder de forma estadocrática y patrimonialista, sin saber aprovechar las áreas de oportunidad

para la institucionalización de la política democrática. El gobierno de los empresarios panistas no supo diferenciar los alcances de un sufragio efectivo y de un mandato representativo. Aunque pudo deconstruir parte del andamiaje autoritario, no supo construir a su vez, los fundamentos de una gobernabilidad democrática, ese equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental en función de unas reglas democráticas para asegurar su estabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, tesis y disertaciones

- Aguilar García, Javier, *La población trabajadora y sindicalizada en México en el período de globalización*, México, IIS-UNAM, FCE, 2005.
- Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Chile, FCE, 1995.
- Arbós, Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI de España Editores, 1992.
- Aziz Nassif, Alberto, *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua*, México, CIESAS, UACJ, Porrúa, 2000.
- Bobbio, Norberto, *Derecha e izquierda*, Madrid, Punto de Lectura, 1995.
- Camou, Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 6, México, IFE, 1996.
- , *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, IIS-UNAM, Plaza y Valdés, 2001.
- Cárdenas Gracia, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996.
- Coicaud, Jean-Marc, *Legitimidad y política. Contribución al estudio del derecho y la responsabilidad política*, Rosario, Homo Sapiens ediciones, 1997.
- Covarrubias Ortiz, Jorge, *Desarrollo político y transición democrática. Nuevo León 1985-1995*, Monterrey, Ediciones Castillo, 1996.
- Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*, México, Alianza, 1991.
- De Buen, Néstor L., *Derecho del trabajo. Tomo II. Derecho individual, derecho colectivo*, México, Porrúa, 2001.
- Del Águila, Rafael (coord.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta, 1997.
- Deutsch, Karl W., *Los nervios del gobierno*, México, Paidós, 1989.
- Diamond, Larry y Plattner, Marc F., *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996.
- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1999.
- Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2000.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *Alternancia política y gestión pública*, Tijuana, COLEF, Plaza y Valdés, 2000.

- Fernández Santillán, José E., *Hobbes y Rousseau. Entre la autocracia y la democracia*, México, FCE, 2005.
- Gamas Torruco, José, *Transiciones y consolidaciones democráticas. Cuadro teórico, modelo y conclusiones*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, mimeo, julio, 2004.
- García Valero, José Luis, *Nuevo León. Una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Nuevo León, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 1989.
- Garza Ramírez, Enrique (coord.), *Nuevo León 1985. Un ensayo sobre las condiciones y perspectivas de la transmisión del poder público*, Monterrey, UANL, 1985.
- Gómez Mont y Urueta, María Teresa, *El Partido Acción Nacional. La reforma del Estado. Del impulso fundacional... a la alternancia en el gobierno*, México, EPESSA, 2003.
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 2005.
- Held, David, *Modelos de la democracia*, Madrid, Alianza, 1992.
- Hernández, Tania y Negrete, José. (coord.), *La experiencia del PAN. Diez años de gobierno en Baja California*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés, 2001.
- Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1991.
- Ibarra, Jesús, *El fraude electoral en la ciudad de Monterrey 1988-1997*, julio, mimeo, Monterrey.
- Lechner, Norbert, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, Serie Conferencias Magistrales I, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1996.
- Linz Juan J. y Stepan, Alfred, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and Post Communist Europe*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1996.
- Livas, Javier, *Muera el PRI. 20 años de lucha por la democracia*, Monterrey, agosto, mimeo, 2002.
- March, James G. y Olsen, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa y FCE, 1997.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación Democrática núm. 4, México, IFE, 1997.
- , *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003.
- Morales Garza, Martagloria, *México: transición o alternancia sin democracia*, tesis doctoral, UAM-Xochimilco, octubre, 2001.
- Morató, Javier del Rey, *Los juegos de los políticos. Teoría General de la Información y Comunicación Política*, Madrid, Tecnos, 1997.
- Morlino, Leonardo, *Como cambian los regimenes políticos. Instrumentos de análisis*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Nuncio, Abraham, *El PAN. Alternativa de poder o instrumento de la oligarquía empresarial*, México, Nueva Imagen, 1986.
- O'Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Península, 1981.
- Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1990.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Barcelona, Paidós, 1986.
- Palacios Hernández, Lylia I., *Respuestas regionales a la globalización: capitalismo familiar y cambios en las relaciones laborales en Monterrey, México*, tesis doctoral, Universidad de Utrecht, Holanda, 2004.

- Porrúa, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1991.
- Przeworski, Adam, *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este*, Cambridge, Cambridge Press, 1991.
- Revels Vázquez, Francisco, *El PAN en la oposición. Historia básica*, México, Gernika, 2003.
- Russo, Juan, *Cambio político y calidad democrática*, ponencia presentada en el XVIII Congreso Nacional de Estudios Electorales y Primer Congreso Internacional de Estudios Electorales y de Partidos Políticos, Querétaro, octubre 2005.
- Saragoza, Alex M., *La élite de Monterrey y el Estado Mexicano. 1880-1940*, Monterrey, Fondo Editorial Nuevo León, 2008.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.
- Snodgrass, Michael, *Deferencia y desafío en Monterrey. Trabajadores, paternalismo y Revolución en México 1890-1950*, Monterrey, Fondo Editorial Nuevo León, 2003.
- Serrano Gómez, Enrique, *Consenso, conflicto. Schmitt, Arendt y la definición de lo político*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C, 1998.
- Todd, Luis Eugenio, *Crónica de una vida en campaña*, Monterrey, Castillo, 1999.
- Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 21, México IFE, 2002.

Capítulos de libros

- Alcalde, Arturo y Luján Bertha, "Como viven la democracia los trabajadores mexicanos", en Jorge Alonso y Juan M. Ramírez Sáenz (coords.), *La democracia de los de abajo en México*, México, La Jornada Ediciones, Consejo Electoral del Estado de Jalisco, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, 1997, pp. 91-114.
- Anderson, Charles W., "Diseño político y representación de intereses", en Philippe C. Schmitter y Gerard Lehmbrunch (coords.), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 247-278.
- Camp, Roderic Ai., "The PAN's social bases. Implications for leadership", en Victoria E. Rodríguez and Peter M. Ward, (eds.), *Opposition government in Mexico*, University of New Mexico Press, 1995, pp. 65-80.
- Cansino, César, "The 'centrality' of leadership in process of political change. A theoretical exploration", en Jean Blondel and César Cansino *Political leadership in changing societies*, México, CEPACOM, 1998, pp. 25-41.
- Coppedge, Michael, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en Antonio Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO. IIS-UNAM, Plaza y Valdés, 2001, pp. 211-240.
- Cornelius, Wayne, "Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana", en Reynaldo Yumen Ortega (ed.), *Caminos a la democracia*, México, COLMEX, 2001, pp. 241-266.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, "Régimen político" en Laura Baca Olamendi, et. al., (comps.), *Léxico de la política*, México, FLACSO, SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Böll Stiftung, FCE, 2000, pp. 632-638.
- Durand Ponte, Víctor Manuel, "El movimiento obrero, el sindicalismo y la transición política en México", en Víctor M. Durand Ponte (coord.), *La construcción de la democracia en México*, México, Siglo XXI, 1994, pp.103-164.

- Eisenstadt, Todd A., "¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización", en Reynaldo Yumen Ortega (ed.), *Caminos a la Democracia*, México, COLMEX, 2001, pp. 87-120.
- Garza, Luis Lauro, "Nuevo León: un gobierno que no arranca", en Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), *Alternancia y Transición Política ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte- Plaza y Valdés, 2000, pp. 97-124.
- Gutiérrez, Sergio Elías, "Treinta años de vida política en Nuevo León. A vuelo de memoria 1973-2003" en Víctor López Villafañe (coord.), *Nuevo León en el siglo XX. Apertura y globalización. De la crisis de 1982 al fin de siglo*. Tomo III, Monterrey, Fondo Editorial Nuevo León, 2007, pp.21-60.
- Janine Ribeiro, Renato, "Thomas Hobbes o la paz contra el clero" en Atilio A. Borón (comp.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Buenos Aires, CLACSO, 2003, pp. 15-40.
- Linz Juan J., "An Authoritarian regime: The case of Spain", en E. Allardt y Littuned (eds.), *Clearages, ideologies and party systems*, Helsinki, Westermack Society, 1964, pp.150-200.
- Lujambio, Alonso, "Estudio Introductorio" en Alonso Lujambio (ed.), *Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana. Congreso Nacional de Ciencia Política*, México, UAM, IFE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, pp. 9-31.
- Meléndez Barrón, Jorge, "Sindicalismo en el área metropolitana de Monterrey", en Esthela Gutiérrez Garza (coord.), *La globalización en Nuevo León*, México, UANL-El Caballito, 1999, pp. 279-304.
- Mizrahi, Yemile, "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", en Carlos Elizondo Mayer-Sierra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2002, pp. 353-386.
- Morlino, Leonardo, "Los autoritarismos" en Gianfranco Pasquino et. al., *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad, 1994, pp. 129-177.
- Nuncio, Abraham y Garza, Luis Lauro, "Nuevo León: reforma política y poder desigual, 1980-1990", en Tonatiuh Guillén López (coord.), *Frontera Norte. Una década de política electoral*, México, COLMEX-El Colegio de la Frontera Norte, 1992, pp.187-235.
- Pousadela, Inés, "El contractualismo hobbesiano", en Atilio A. Borón (comp.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Buenos Aires, CLACSO, 2003, pp. 365-380.
- Resler, Tamara J. and Kanet Roger E., "Democratization: the national-subnational linkage", in Kim Ilpyong and Jane Shapiro Zacek (eds.), *Establishing democratic rule: the reemerge of local governments in post-authoritarian systems*, Publisher Paragon House, 1993, pp.17-34.
- Reveles Vásquez, Francisco, "PRI: crisis y refundación", en Francisco Reveles Vásquez (coord.), *Partido Revolucionario Institucional. Crisis y refundación*, México, Gernika, 2003, pp. 9-40.
- Schmitter, Philippe C., "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbruch (coords.), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp.15-61.
- Schumpeter, Joseph, "Dos conceptos de democracia", en Anthony Quinton (comp.), *Filosofía Política*, México, Breviarios del FCE, 1974, pp.181-188.
- Sosa Plata, José Antonio, "Información política: enfoque analítico y perspectiva estratégica", en Tomás Miklos (coord.), *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, Siglo XXI, IFE, 2001, pp. 279-320.

- Stepan, Alfred, "Sobre las tareas de una oposición democrática", en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1996, pp. 59-66.
- Whitehead, Laurence, "Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México", en Carlos Elizondo Mayer-Sierra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2002, pp. 115-148.

Artículos de revistas especializadas

- Acosta Silva, Adrián, "Gobernabilidad y democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral", *Revista Nósis Democracia y gobernabilidad*, núm. 13, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, julio-diciembre, 1994, pp. 41-56.
- Arvizter, Leonardo, "Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea", *Revista Metapolítica*, vol. 5, núm. 18, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., abril-junio, 2001, pp. 50-65.
- Barraza, Leticia e Ilán Bizberg, "El Partido Acción Nacional y el régimen político mexicano", *Revista Foro Internacional* 123, El Colegio de México, enero-marzo, 1991, pp. 418-445.
- Camou, Antonio "Gobernabilidad y democracia. Elementos para un mapa conceptual", *Revista Nósis*, núm. 13, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, julio-diciembre, 1994, pp. 11-41.
- , "La múltiple (in)governabilidad: elementos para un análisis conceptual", *Revista Mexicana de Sociología*, núm.4, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, octubre-diciembre, 2000, pp. 159-188.
- Farfán, Rafael H., "Del paradigma político de la transición. Estudio crítico de un modelo de análisis político", en *Revista Sociológica. Transición política y procesos electorales en México*, UAM Azcapotzalco, año 11, núm.30, enero-abril, 1996, pp. 13-42.
- Guerrero Orozco, Omar, "Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural", *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 3, enero, Caracas, 1995, pp. 1-13.
- Gutiérrez, Sergio Elías, "Nuevo León, 1996: ¿crisis política o crisis de gabinete?", *Revista Coloquio*, núm.33, agosto, Monterrey, 1996, pp.10-15.
- Hernández López, Conrado, "Vieja y nueva derecha en México, entrevista a Soledad Loaeza", *Revista Metapolítica*, vol. 6, núm. 22, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. marzo-abril, 2002, pp. 57-59.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México", *Revista Foro Internacional* 174, núm. 4, COLMEX, octubre-diciembre, 2003, pp. 789-821.
- Martí Puig, Salvador, "¿Y después de las transiciones qué? Un balance y análisis de las teorías del cambio político", en *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, núm.113, julio-septiembre, 2001, pp. 101-124.
- Middlebrook, Kevin J., "Movimiento obrero y democratización en regímenes posrevolucionarios: las políticas de transición en Nicaragua, Rusia y México", *Revista Foro Internacional*, COLMEX, núm.3, julio-septiembre, 1997, pp. 365-407.
- Molinar Horcasitas, Juan, "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1993, pp. 3-55.

- Mizrabi, Yemile, "¿Administrar o gobernar? El reto del gobierno panista en Chihuahua", en *Revista de la Frontera Norte*, núm. 16, vol. 8, Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre, 1996.
- O'Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal", *Estudios Políticos, Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública*, FCPYS, UNAM, septiembre-diciembre, 1998, pp. 9-16.
- Rose, Richard y Chull S.D., "Democratization backwards: the problem of third-wave democracies", *The British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, abril, 2001, pp. 331-354.
- Rubin, Jeffrey W., "Caciquismo: el pasado en el presente", *Revista Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, núm. 96, Colegio de Michoacán, 2003, pp. 127-180.
- Valencia García, Guadalupe y Flores Dávila, Julia Isabel, "El análisis político regional, consideraciones en torno a la construcción de un objeto de estudio", *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, enero-marzo, 1987, pp. 145-166.
- Vásquez Anderson, Annel, "Democracia en México: transición hacia un corporativismo social", *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Universidad de Guadalajara, vol. X, enero-abril, 2004, pp. 11-41.
- Zuckerman, Alan, "The concept political elite. Lessons from Mosca and Pareto", *The Journal of Politics*, number 2, vol. 39, May, Southern Political Science American, University of Florida, Gainesville, 1977, pp. 325-344.

Entrevistas

- Entrevista con Alfonso Robledo, panista y actual diputado local del Congreso del Estado, 8 de marzo del 2005, Monterrey.
- Entrevista con Mónica Agredano, ex Directora de Comunicación Social del Gobierno del Estado, 16 de febrero del 2005, Monterrey.
- Entrevista con José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.
- Entrevista con Luis González, ex Titular de Planeación Estratégica de la Oficina del Gobernador, 30 de noviembre del 2004, Monterrey.
- Entrevista con Carlos Domínguez Ahedo, ex Secretario de la Contraloría, de la Oficina del Gobernador y ex dirigente del PAN, 7 de mayo del 2004, Monterrey.
- Entrevista con Sergio Elías Gutiérrez, 19 de marzo del 2004, Monterrey, Nuevo León.
- Entrevista con Javier Livas, 30 de julio del 2004, Monterrey.
- Entrevista con Rogelio Sada Zambrano, 10 de agosto de 2004, Monterrey, Nuevo León.
- Entrevista con Luis Cuevas, Jefe del Departamento de Proceso Legislativo de la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, 3 de diciembre del 2004.
- Entrevista con Jorge Aguirre, ex Subsecretario de Gobierno, Secretaría General de Gobierno del Estado, 17 de mayo del 2005, San Pedro Garza García.
- Entrevista con Francisco Gómez Hinojosa, ex responsable del Secretariado de Pastoral Social en esta época, 19 de abril del 2005, Monterrey.
- Entrevista con Guillermo Martínez Berlanga, integrante del Comité Pro Rescate Fundidora, 1 de octubre del 2005, San Pedro Garza García.
- Entrevista con Claudio Tapia, participante del Comité Pro Rescate Fundidora, 11 de agosto del 2005, San Pedro Garza García.

- Entrevista con Abraham Nuncio, escritor y participante en el Comité Pro Rescate Fundidora, 5 de julio del 2005, Monterrey.
- Entrevista con María del Carmen Lyzzeta Lozano Torres, integrante y Primera Vocal de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza, 8 de mayo del 2006, Monterrey.
- Entrevista con Roberto Villarreal, Presidente de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Avenida Venustiano Carranza, 26 de abril del 2006, Monterrey.
- Entrevista con César Garza Livas, Presidente de Alianza por San Pedro, 29 de mayo del 2006, San Pedro Garza García.
- Entrevista con Gral. José Domingo Ramírez Garrido-Abreu, ex comandante de la Cuarta Región Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, 26 de abril del 2005, Monterrey.
- Entrevista con Álica E. Bonifaz Sánchez, ex Procuradora de Justicia del Estado de Nuevo León, 20 de junio del 2005, Monterrey.
- Entrevista con Héctor S. Maldonado, ex Secretario del Trabajo del Estado de Nuevo León, 12 de enero del 2006, Monterrey.
- Entrevista colectiva con oficiales de la Secretaría de Seguridad Pública, 26 de abril del 2005, Monterrey.
- Entrevista con Alejandro Torre, ex Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, 19 de enero del 2006, Monterrey.
- Entrevista con Miguel Martínez, ex Actuario de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, 9 de agosto del 2005, Monterrey.
- Entrevista con Edmundo Maldonado, Auxiliar del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, 16 de diciembre del 2005, Monterrey.

Documentos internos del PAN

- El PAN. Principios de doctrina. Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, México, Ed. EPESSA, 2000.
- Organigrama del programa básico de gobierno (área metropolitana), comité de campaña, de Fernando Canales Clariond, Monterrey, febrero del 1997.
- Plan Básico de Gobierno, Nuevo León, 1997-2003, Partido Acción Nacional, Monterrey, 1997.
- Plan Mínimo de Gobierno, 1997-2003, Nuevo León Siglo XXI, Fernando Canales Clariond, Partido Acción Nacional, Monterrey, 1997.
- Plataforma de Gobierno del Partido Acción Nacional, 1997-2003, Partido Acción Nacional, Monterrey, 1997.
- Principales logros de Fernando Canales como Gobernador de Nuevo León, Secretaría de Estudios Internos del PAN, Monterrey, 2004.
- ¿Qué es el PAN?, Partido Acción Nacional, México, Ed. EPESSA, 2000.

Leyes y documentos gubernamentales

- Acción gubernamental en torno al II Informe de Gobierno, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Político, 12 de mayo de 1998.
- Acta de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la avenida Venustiano Carranza, Notaría Pública núm. 73, acta núm. 131, vol. 41, libro 3, Sección III, 31 de diciembre del 2001.

Acuerdo administrativo núm. 40, Legislatura LXVIII, Congreso del Estado de Nuevo León, 19 de enero de 1998.

Acuerdo núm. 314, Asuntos Resueltos por la Legislatura LXVIII, 29 de junio de 1999.

Acuerdo núm. 52, 29 de mayo del 2001, Comisión de Hacienda del Estado, Periódico Oficial del Estado, núm. 79, Legislatura LXIX, 11 de junio del 2001.

Acuerdo núm. 202, 19 de febrero del 2002, Comisión de Justicia y Seguridad Pública, Periódico Oficial del Estado, núm. 24, Legislatura LXIX, 2000-2003, 22 de febrero de 2002.

Agenda Legislativa para la Reforma del Estado de Nuevo León, 1998-2000, LXVIII Legislatura, Congreso del Estado de Nuevo León, 9 de junio de 1998.

Amparo en Revisión 320/2000, Rosa Elena Grajeda. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 30 de noviembre de 2000.

Análisis de la iniciativa para derogar el decreto Núm. 398, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Secretaría General de Gobierno, s/f.

Anexo estadístico. Series de tiempo, 1997-2003, Sexto Informe de Gobierno, Fernando Elizondo Barragán, Gobierno del Estado de Nuevo León, CD-ROM.

Asuntos Resueltos por la Legislatura LXVIII, Acuerdo núm. 19, 9 de junio de 1998, Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, núm. 106, 3 de julio de 1998.

Asuntos Resueltos por la Legislatura LXVIII, Acuerdo núm. 91, 11 de septiembre de 1998, Periódico Oficial del Estado núm. 137, 14 de septiembre de 1998.

Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, expedientes núm. 771, 1171 y 1368, Congreso del Estado de Nuevo León LXIX Legislatura 2000-2003, 7 de mayo de 2002.

Constitución Política del Estado de Nuevo León, Edición Oficial Conmemorativa, LXX Legislatura, 2004.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso de la LXX Legislatura, mayo del 2005, CD-ROM.

Consideraciones sobre la evolución de la controversia en torno al documento de consulta Unidad Iglesia-Mundo, Pastoral Social de la Arquidiócesis, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Político, 8 de julio de 1998.

Consideraciones sobre documento de consulta Unidad Iglesia-Mundo, Pastoral Social de la Arquidiócesis, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Político, 8 de julio de 1998.

Decreto 201, Legislatura LXVIII, 29 de julio de 1999, Periódico Oficial del Estado, núm. 91, 30 de julio de 1999.

Decreto 305, Legislatura LXIX, Periódico Oficial del Estado, núm. 25, 20 de diciembre del 2002.

Dictamen de discusión, 20 de diciembre del 2002, Ley de Acceso a la Información Pública promulgada en el Periódico Oficial del Estado, 21 de febrero del 2003, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso de la LXX Legislatura, mayo del 2005, CD-ROM.

Diario de Debates, núm. 89, Legislatura LXVIII, Congreso del Estado, septiembre 10, 11 y 15 de 1998, Tomo XXVI.

Escritura pública núm. 56,785 que se expide para la sociedad denominada Monterrey Grand Prix, Libro 5 del vol. CXCIX, fojas 134 a la 159, 19 de abril de 2000.

Expediente núm. 221, Legislatura LXVIII, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, Congreso del Estado, 19 de enero de 1999.

Expediente núm. 430, Legislatura LXVIII Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, Congreso del Estado, 22 de noviembre de 1999.

Expediente núm. 69, Legislatura LXVIII, Reformas por adición a la Constitución Política Federal respecto a las figuras de referéndum y plebiscito, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, Congreso del Estado, 10 de julio 2000.

Expediente núm. 398, Legislatura LXVIII, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y la Comisión de Gobernación Interna de los Poderes, Congreso del Estado, 13 de octubre del 2000.

Expediente núm. 148, Legislatura LXIX. Dictamen presentado por la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, 30 de mayo del 2001.

Expediente núm. 165, Legislatura LXIX. Dictamen de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, Congreso del Estado, 6 de junio de 2001.

Expediente núm. 1057, decreto 180, Comisión de Hacienda del Estado, Congreso del Estado, 6 de septiembre de 1988.

Exposición de motivos para derogar el decreto núm. 398, diputado Américo Alejandro Ramírez Rodríguez, Congreso del Estado, 8 de enero del 2001.

Extracto del Diario de Debates núm. 225, Legislatura LXVIII, Periódico Oficial del Estado, 12 de enero del 2000.

Gobierno del Estado de Nuevo León. Análisis de Índices de Gobernabilidad, Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, septiembre de 2001.

Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado, documento interno de la Subsecretaría de Desarrollo Político, 2 de noviembre de 1999.

Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado, documento interno de la Oficina del Gobernador, febrero de 1999.

Informes de Gobierno (I, II, III, IV) Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM.

Iniciativas diversas aprobadas en el sexenio de Canales, Oficialía Mayor, LXX Legislatura, Congreso del Estado de Nuevo León, enero del 2005.

Iniciativa de reforma al artículo 112 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León para la igualdad y equidad política a través de una acción afirmativa", 14 de octubre de 1997.

Instructivo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, Gobierno del Estado de Nuevo León Exp. 594/2001, 12 de abril de 2004.

Juicio Contencioso núm. 513/2001, Primera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 11 de junio de 2002.

Juicio de Amparo núm. IV-931/99 promovido por Luis Manuel Garza Villarreal, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 10 de agosto de 1999.

Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, Congreso del Estado de Nuevo León, marzo de 1999, CD-ROM.

Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso de la LXX Legislatura, mayo de 2005, CD-ROM.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, Periódico Oficial del Estado, núm. 131, decreto núm. 8, 9 de octubre de 2003.

Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, Periódico Oficial del Estado, núm. 127, decreto 279, 22 de septiembre de 2008.

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León; H. Congreso del Estado de Nuevo León, LXIX Legis-

latura, CD- ROM.
Periódico Oficial del Estado, núm. 137, decreto núm. 89, 14 de septiembre de 1998.
Periódico Oficial del Estado, núm. 16, Tomo CXXV, 3 de julio de 1998.
Periódico Oficial del Estado, núm. 91, decreto núm. 202, 30 de julio de 1999.
Periódico Oficial del Estado, núm. 123, decreto núm. 383, 13 de octubre del 2000.
Periódico Oficial del Estado, núm. 94, decreto núm. 244, 31 de julio del 2002.
Periódico Oficial del Estado, núm. 96, decreto núm. 256, 19 de julio del 2008.
Plan Estatal de Desarrollo (1997-2003), Gobierno del Estado de Nuevo León, 1998.
Previsiones a la designación del titular de la PGJE, Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, s/f.
Primer Foro de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, 12 de septiembre de 2003.
Procuraduría General de Justicia, expediente núm. 057/2005, oficio núm. 2380/2005, 17 de junio de 2005, dirigido a la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León.
Puente Viaducto de la Unidad, Justificación del Proyecto, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Urbano, SEDUOP, octubre de 2001.
Oficio núm. 551/215/99, Congreso del Estado de Nuevo León, Legislatura LXVIII, 25 de noviembre de 1999.
Oficio núm. 806/2000, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Secretaría General de Gobierno, 27 de octubre de 2000.
Oficio núm. 935-A/2001, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado, Poder Ejecutivo, 16 de mayo de 2001.
Oficio núm. 605/2001, Secretaría General de Gobierno, Gobierno del Estado de Nuevo León, 6 de abril de 2001.
Oficio núm. D.J. 074/2006, Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Nuevo León, 14 de junio de 2006.
Oficio núm. 053/DRU/2002, Respuesta de la SEDUOP a la petición de información de la Alianza por San Pedro, 19 de febrero del 2002.
Oficio núm. 468-A/00, Gobierno del Estado de Nuevo León, Poder Ejecutivo, 1 de noviembre del 2000.
Oficio núm. 110/H-0.1/D.J./2001, respuesta oficial a petición a la Sra. Lizetta Lozano, SEDUOP, 17 de diciembre del 2001.
Oficialías Mayores del Congreso del Estado, Legislatura LXVIII, iniciativas del 15 de octubre de 1997 al 14 de octubre del 2000.
Operativo VECTOR, oficio dirigido al Director de Seguridad Pública del Estado, 21 de agosto del 2002, Monterrey.
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso de Nuevo León, Legislatura LXIX, febrero de 2003.
Resumen 1997-2003, Sexto Informe de Gobierno, Fernando Elizondo Barragán, Gobierno del Estado de Nuevo León, CD-ROM.
Recurso de Revisión dirigido a los Magistrados del Tribunal Colegiado Competente del Cuarto Distrito, Oficio núm. 4715/99, Tribunal Superior de Justicia del Estado, Monterrey, Nuevo León, 15 de diciembre de 1999.
Sexto Informe de Gobierno, Fernando Elizondo Barragán, Documento Informe, Gobierno del Estado de Nuevo León, CD- ROM.

Documentos diversos

Acuerdo de Cultura Laboral del Tercer Milenio, 27 de abril de 2001, s/e.
A 100 días del camino, Morales Asesores S.A. de C.V., Monterrey, enero de 1998.
Bulevar Venustiano Carranza, Proyecto de Renovación Urbana: ocho estudios, FIRME-SEDUOP, Monterrey, julio de 1998.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, Informe núm. 8/91, Caso 10.180, México.
El camino de la ciudadanización de los organismos electorales, Comisión Estatal Electoral Nuevo León, Monterrey, 1999.
Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, IFAL, septiembre de 2004.
Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción local, Cuaderno núm. 8, INEGI, Aguascalientes, 1999.
Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm. 13, INEGI, 2004.
Expediente Parque Fundidora, Caso Pista de la Serie Cart, Círculo de Estudios Mexicanos A.C., 4 de octubre de 2000.
Iniciativa de Ley Electoral Democrática del Estado de Nuevo León presentada al Congreso del Estado por los integrantes de la Asamblea Democrática Electoral, 20 de septiembre de 1985.
Minuta de la reunión con Organizaciones no Gubernamentales, Sala de Juntas de la SEDUOP, 31 de marzo del 2000.
Minuta de la reunión de los representantes de organizaciones civiles del Estado de Nuevo León en el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable Región 1, 9 de febrero de 2000.
Minuta de la reunión Comité Pro Rescate del Parque Fundidora, Sala de Juntas de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, 8 de agosto de 2000.
Oficio dirigido a la diputada Guadalupe Rodríguez, Presidenta de la Comisión de Ecología del H. Congreso del Estado, por el Consejo Estatal de Flora y Fauna Silvestre de Nuevo León A. C. (CEFFSNL), Comisión de Reforestación Urbana, Carlos Alanís Von Der Meden, 8 de mayo del 2000.
Oficio dirigido a Julián Hernández Santillán, Presidente de la Diputación Permanente del Poder Legislativo de Nuevo León por grupos ambientalistas, 12 de abril de 2000.
Oficio donde se pide la intervención a la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado de Nuevo León, firmado por los integrantes del Comité Pro Rescate Fundidora, 4 de diciembre de 2001.
Oficio dirigido a Oscar Bulnes, firmado por el Presidente de Pro Natura A.C. y representante de nueve organizaciones ambientalistas de la sociedad civil ante el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, mayo 29 del 2000, Ernesto Enkerlin, Monterrey.
Oficio dirigido a Fernando Canales Clariond por el Comité Pro Rescate Fundidora, 12 de septiembre de 2000.
Parque Fundidora. Tres razones para luchar por su rescate, Comité Pro Rescate Fundidora, mimeo, s/e.
Petición de información dirigida a Oscar Bulnes, titular de SEDUOP hecha por el Comité Ecológico Pro Bienestar y la Asociación Ecológica Sierra Madre, 25 de noviembre de 1999.

Petición de información de representantes de organismos no gubernamentales pertenecientes a la Región 1 del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la SEMARNAP dirigido a Oscar Bulnes, 7 de abril de 2000.

Petición de información dirigida al gobernador por parte de Lydia Garza Leal, 13 de septiembre de 2001.

Petición de información dirigida a FIRME-SEDUOP por parte de Sergio Rodríguez y Lucila González de Rodríguez, 30 de septiembre del 2001.

Petición de información dirigida a Oscar Bulnes, titular de SEDUOP por parte de Lizetta Lozano, Sergio Rodríguez Q. y Roberto Villarreal, 8 de octubre del 2001.

Petición de información a la SEDUOP del Comité Ejecutivo de Alianza por San Pedro, 3 de enero del 2002.

Petición de información a la SEDUOP del Comité Ejecutivo Alianza por San Pedro, 14 de enero del 2002.

Petición de información por 45 vecinos, dirigida a la SEDUOP, 5 de noviembre de 2001.

Primer documento de Consulta Iglesia-Mundo, Comisión Central Coordinadora, Ed. Caminemos Juntos, Arquidiócesis de Monterrey, julio de 1998.

Reunión de vecinos con el titular de la SEDUOP Oscar Bulnes, 29 de octubre de 2001. Transcripción de audio que obra en los archivos del Presidente de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza Roberto Villarreal, proporcionado el 26 de abril de 2006, Monterrey.

Periódicos

El Porvenir (1985, 2001)
La Jornada (1996, 1997)
Milenio (2001, 2002, 2003)
El Diario de Monterrey (1985, 1997, 1998, 2000)
El Norte (1987, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004)

Revistas

Análisis Político, Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C. (1977, 1978, 1984)
Carta de Política Mexicana, Grupo Consultor Interdisciplinario (2000)
Proceso (1985, 2000, 2002, 2006).

Páginas electrónicas

<http://www.stps.gob.mx>
<http://www.ordenjuridico.gob.mx>

LIBERALIZACIÓN Y GVERNABILIDAD EN
NUEVO LEÓN de Laura Medellín Mendoza
terminó de imprimirse en noviembre de
2011. La edición estuvo al cuidado de la
Dirección de Publicaciones de la UANL.
Diseño gráfico
de Rodolfo *Tono* Leal