CAPITULO 1

INTRODUCCIÓN GENERAL

Nuevo León, en 1997 por primera vez en su historia política, tiene un gobierno emanado del Partido Acción Nacional, lo que generó 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, en el presente trabajo el fin es contribuir mediante el análisis científico al estudio de las transiciones regionales que han experimentado la alternancia de partido en el poder, ya que las instancias políticas locales representan: "(...) espacios de organización territorial que permiten la reconstrucción de procesos políticos locales con sus dinámicas propias" (Valencia y Flores, 1987: 159-160).

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 17 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 electoral lograda por el ciclo de reformas electorales.[1] En el año de

[1] Véase el interesante estudio sobre el caso de alternancia regional 1992-1997 que representó el PAN en Chihuahua en Aziz (2000); también el trabajo de Hernández y Negrete para el caso de Baja California (2001).

1997 representó un año importante en el camino de las transiciones políticas 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 estados como Aguascalientes, Tlaxcala y Zacatecas. Con estos triunfos que confirman 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 y que se identifican doctrinalmente con el PAN - puede ser un elemento de explicación de estos triunfos de este partido en la zona; aunque cabe aclarar que tanto Zacatecas como Michoacán son actualmente del dominio del PRD .[2]

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 después de una lucha opositora caracterizada por la resistencia civil y por el empuje de los neopanistas a mitad de los años ochenta, conformados principalmente por la clase empresarial que se enfrenta 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.

[2] 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 Hernández (2003: 789-821).

No se puede entender la transición de régimen de 1997, sin antes conocer el proceso liberalización política que había vivido el Estado de Nuevo León. Este se hizo durante un periodo de estabilidad del sistema político autoritario 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.

Lo que se pretende justamente es propiciar una investigación que examine 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 priísta.

En el concreto análisis del periodo del gobierno que nos ocupa, existe tan sólo un estudio de Garza (2000) que hace un recuento de los primeros años de gestión del panista Fernando Canales Clariond. A pesar de que se señalan los primeros signos de conflicto en su capacidad efectiva de gobernar en distintos rubros, es incompleto pues no se termina de revisar toda la gestión panista, ni tampoco se ofrece una metodología subsiguiente.

En nuestro estudio, lo que revisamos es que si los regímenes políticos "subnacionales" pueden ser obstáculos a la transición democrática o ser los campos fértiles para los avances de la democratización (Cornelius, 2001). Pensemos pues, que esta última apuesta sea la más deseable dado que los triunfos de la oposición en el ámbito local, fortalecen la oposición a escala nacional y contribuyen a poner en la agenda de la democratización los temas de la Reforma del Estado como el federalismo fiscal, la descentralización política y administrativa o la reestructuración del sistema de impartición de justicia (Mizrahi, 2002:356). Un ejemplo de anterior

fue la reciente formación de la CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores), iniciada por gobernadores principalmente del PRD y del PAN.

El análisis pertinente es establecer los resultados tangibles que trae aparejado el ascenso al poder de un partido distinto al PRI. Y en este sentido, hemos establecido para el caso de Nuevo León, una línea de investigación que nos permita reconocer el paradigma de gobernabilidad ejercido por el PAN.

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 entre ambos polos. 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 de la relación Estado-sociedad.

Cabe aclarar que en Nuevo León no hubo problemas estructurales de gobernabilidad, entiendo por esto el cuestionamiento central al fundamento del poder político por un origen espúreo en la elección de los representantes populares (Camou, 2000:184). 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 construir 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 (en este caso estatal) 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 priísta?

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.

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 tres. En este se enfatiza las características del gobierno de su elite gobernante en función de su composición y plataforma doctrinaria. Se propone fundamentalmente un marco metodológico para la discusión de los resultados a partir de que enfrentó una estructura de autoridad autoritaria. En el cuarto capítulo se entra con el análisis propiamente histórico: se argumenta que el camino de la liberación política fundamentalmente en el plano electoral, fue dado conforme a las conquistas logradas por la oposición política, entre ellas el PAN, abriendo camino posteriormente al reemplazo interpartidario en 1997.

En el quinto capítulo se analiza propiamente la funcionalidad del gobierno panista pero sólo 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.

El sexto 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. En el séptimo 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.

CAPÍTULO 2

LIBERALIZACIÓN POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

2.1 Introducción

Este capítulo tiene el propósito de delimitar teóricamente el acercamiento al estudio de la transición política desde la perspectiva de la liberalización política y la necesidad de una gobernabilidad democrática. Por esta razón, primero se alude a definir los ámbitos de estudio: la diferenciación entre régimen político y sistema político que apuntan a problematizaciones distintas dado que mientras lo primero es concerniente a las normas de juego de la estructuras de gobierno, lo segundo implica además la intermediación Estado-sociedad.

Luego entonces, el estudio del cambio político necesita reconocer esta diferenciación para entender el ritmo del cambio: si avanza en cambios sólo en el ámbito del régimen o ya del sistema, lo que puede trae aparejado un ritmo de liberalización o democratización. Por último, esta discusión se engarza con el problema de la gobernabilidad desde su posibilidad democrática para superar el antecedente autoritario.

2.2 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 identificado 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.[1] Conviene explorar brevemente lo que han señalado diversos especialistas en torno al tema. Para Easton el régimen político se encuentra determinado por tres factores: los valores; las normas del juego y la estructura de autoridad. Los valores son principios que comparten segmentos importantes de la comunidad política y que sirven de guía para la elaboración de políticas. Las normas de juego son las reglas de comportamiento formal e informal que especifican derechos y obligaciones tanto de las autoridades como a los ciudadanos. La estructura de autoridad son los patrones formales e informales en los que se distribuye el poder en relación con la formulación y toma de decisiones políticas. De ahí que el régimen político establezca los roles y las relaciones institucionales mediante la cual la

[1] Desde el siglo V a.C. y hasta cerca del siglo XV, la mayor parte de los teóricos de la política, la definieron en términos de la rectitud o justicia, de cómo deben asignarse los poderes bajo el sentido del bien común. A partir del siglo XVI, gracias a Maquiavelo y posteriormente a Tomás Hobbes, la política se concibe generalmente en términos de la asignación de poder real en una sociedad de acuerdo a una estrategia de intereses y oportunidades de los actores políticos para formar alianzas y enfrentar adversarios. Ver Deutsch (1998:25).

autoridad es ejercida (citado en Torres Mejía, 1996:236-237).[2] 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 partir 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 las cuales se desenvuelve el proceso político en el ámbito del sistema político.[3]

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 (Dávila, 2000: 634, 637). 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.

Con Easton se delimita también analíticamente al régimen político: a menudo son las normas de juego y la estructura de autoridad, las que presentan transformaciones en un proceso de cambio político. Los valores determinan el tipo de cultura política que tienen los actores políticos así como los ciudadanos. Aquí se puede advertir una

[2] Cfr. los comentarios sobre Easton en Morlino (1985: 37-39).

[3] El proceso político puede entenderse de forma genérica como la existencia de un conjunto de actores sociales y políticos (individuales, colectivos, institucionales o no formales) vinculados entre sí a partir de un interés contrapuesto de mantener o transformar al sistema político del cual forman parte. Para una referencia de estudiar los procesos políticos en perspectiva comparada véase a Rasmussen (1971).

transformación más lenta en los cambios 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. Es por eso que se necesita establecer un consenso a nivel de comunidad para establecer firmemente la cultura política que comparte tanto la autoridad pública con la sociedad (Sartori, 2001:122).

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 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 redunda 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 (Porrúa, 1991: 464).[4]

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 N. 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 desdobla en dos figuras: el Jefe de Estado y el Primer 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 (Porrúa, 1991: 464-469).[5]

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

[4] Para comprender desde el punto de vista de la filosofía política las doctrinas de las formas de gobierno desde Platón hasta Hegel, véase a Bobbio (1989).

[5] Linz señala que la estabilidad es mejor lograda en las democracias parlamentarias que en las presidenciales, pues estas albergan mayores contradicciones para generar un consenso entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, cuando este último es dominado por un partido distinto al del presidente. (Linz, 1996b:103-109) Un sistema parlamentario incluye los elementos institucionalizados de lo que ha sido denominado democracia consensual, que es apropiada para sociedades plurales. La democracia mayoritaria es particularmente apropiada para sociedades homogéneas. Ver Lijphart (1999) quien también señala que la democracia de tipo consensual otorga mayor estabilidad donde existan hondas diferencias y tensiones entre grupos sociales.

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 intrínsicamente de dos ingredientes: responsabilidad y sensibilidad política (Sartori, 2001: 223; Coicaud, 1997:53).[6]

En una relación dialéctica es la sensibilidad del gobernante, lo que le confiere un sentido de responsabilidad política. Esto 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 periodo, en contraste con el control o la influencia ejercida por otros actores políticos que también pueden llegar a ser relevantes (Cansino, 1998: 30). En nuestro caso, consideramos que es justamente el gobernador, en un plano de transición a la

[6] En un estudio Ugalde (2002: 15) 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, pero aclara que esto no implica necesariamente la obligación de dar cuentas ni tampoco la existencia de mecanismo de vigilancia o sanción en caso de incumplimiento.

democracia, a quien le tocaría ejercer este tipo de liderazgo, al tener la principal responsabilidad política de conducir un periodo 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 *eminentemente políticos*, si el gobernante no tiene capacidad de reacción (Sosa Plata, 2001: 293; Morató, 1997:37).

En la conducción de la responsabilidad política del Poder Ejecutivo, se asume como veremos más adelante que, bajo las coordenadas de la gobernabilidad democrática, la deliberación pública, es un elemento indispensable para el logro del consenso de gobierno y políticas gubernamentales específicas (Sartori, 2001:122).

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 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 (Sartori, 2001:122).

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 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 determinará un tipo de sistema político totalitario, autoritario o democrático, como se señalara más adelante.[7] Antes de adentrarnos en esta discusión axiológica, conviene señalar los elementos constitutivos de todo sistema político.

2.3 La inclusividad del sistema político

Al estudiar los lineamientos internos que describan 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

[7] 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 (1996) 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 de naturaleza.

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 (Easton, 1997:222-223).

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 (Easton, 1997:218).[8]

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 (Easton, 1999:89). 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.

[8] 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 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" (Deutsch, 1989:126, 136).

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 un o más de estas características es un actor estratégico (Coppedge, 2001: 213).

Ahora bien, por otra parte, en una interpretación excesivamente simplificadora de la tesis eastoniana señalamos que el sistema político tiene la función esencial de convertir 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 reclamen 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 es integrado 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 (Alcántara, 1995:54). Alcántara, heredero del 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. El apoyo generado al mismo régimen es particularmente relevante porque cualquier variación importante influye en el destino de las distintas autoridades políticas del régimen y por ende a la misma sociedad.

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. Esto aterriza en la propia gobernabilidad del sistema político, entendida como la habilidad del régimen político para dirigir la economía y la sociedad (Alcántara, 1995: 57-58).

En Morlino también 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 (Morlino, 1985:44-45).

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 como 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 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.

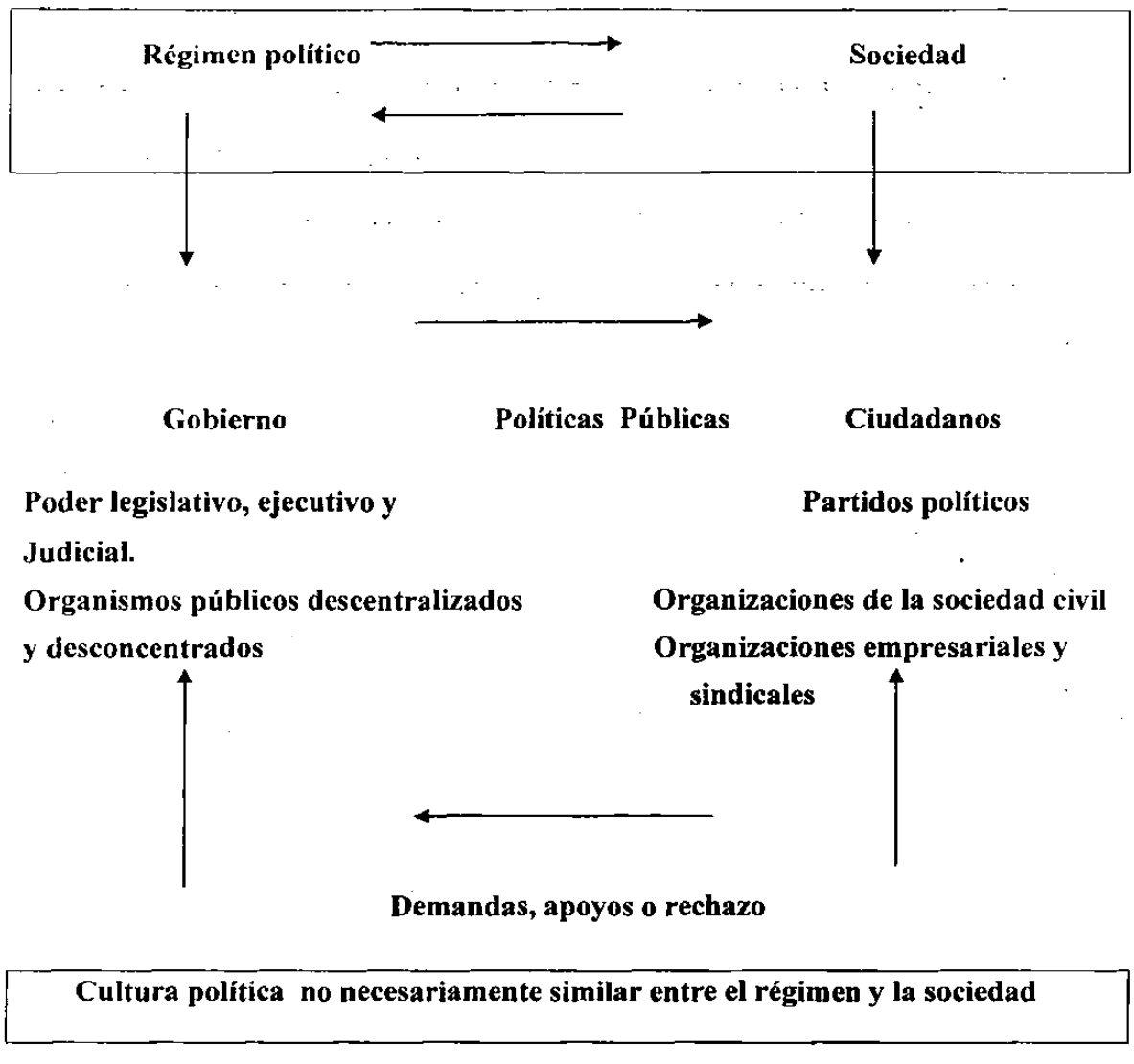
En suma, el régimen político es definido por las reglas de comportamiento formal que especifican derechos y obligaciones tanto para las autoridades públicas como a los ciudadanos determinados por una estructura de autoridad que distribuye el poder para la formulación y la toma de la decisión política, de acuerdo a unos valores determinados.

El sistema político puede definirse como el entramado 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.

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 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. El cuadro 2.1 permite entender la intermediación que existe en el sistema político. La formulación está basada en los conceptos de Easton (1997: 218, 222-223; 1999:89) Alcántara (1995: 44-57, 54, 57-58) y Morlino (1985:44-45) principalmente. Se deriva la intermediación existente entre la estructura de autoridad (poderes públicos y organismos descentralizados o desconcentrados) y las manifestaciones en la sociedad a través de sus múltiples formas de organización, ya sea en forma de partidos, organismos empresariales o sindicales; organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa del ambiente o de la vida digna de las colonias, etc.

Cuadro 2.1. Intermediación en el sistema político



Fuente: Elaboración propia con base a las categorías de Easton (1997: 218, 222-223; 1999:89) Alcántara (1995: 44-57, 54, 57-58) y Morlino (1985:44-45).

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 conllevaría 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 (Easton, 1997: 230-231).

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.[9] 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 (Morales Garza, 2001:38).

[9] Gamas Torruco (2004) 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 modelo Huntington.

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

2.4 Los cambios en el ámbito del régimen y en el 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 (Martí Puig, 2001:116,119).

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 (Mansilla, 2000:81; March y Olsen, 1997: 35).

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 también 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 periodo 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 (1985:44-45).

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 periodos de transición pero que rápidamente se convierten en mediocres una vez que queda la tarea por establecer un sistema político democrático (Martí Puig, 2001:119).

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 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 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 decisión políticas, de acuerdo a unos valores determinados.

La transición es entonces este espacio o *interregno* en donde negocian las elecciones de los actores políticos en la construcción de unas reglas de racionalidad política-institucional bajo un escenario de incertidumbre (Cansino, 2000: 27; Whitehead, 2002:132). 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" (Cárdenas Gracia, 1996:28).

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 Schimitter, 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. 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 (O'Donnell y Schmitter, 1994:20).

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. Morlino es uno de los autores que establece varias modalidades para entender los alcances que puede alcanzar el cambio político ya sea a nivel de régimen o de sistema político:

a) Cambio sistémico. Ocurre cuando hay un cambio en todos los componentes del sistema.
b) Cambio intrasistémico o factorial. Existe cuando hay un solo cambio o en algunos componentes del sistema.
c) Cambio intracomponencial o factorial. Ocurre cuando hay un solo cambio o en algunos de los elementos o factores en el interior de los componentes mismos.
d) Cambio intercomponencial e interfactorial. Ocurre cuando existe un cambio debido a las interdependencias recíprocas entre los componentes y entre factores (Morlino, 1985:48).

De acuerdo a este análisis podemos adecuar los posibles desfases que ocurren en las transiciones políticas porque mientras 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 (Farfán, 1996:15). 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 representación 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 (Whitehead, 2002:145).

Pero esto 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. De acuerdo a Morlino (a excepción del cambio sistémico) interpretamos que los tres tipos de cambio intrasistémico; intracomponencial

e intercomponencial (que pueden presentarse de forma simultánea) definen la emergencia de un incipiente arreglo institucional que convive con los componentes tradicionales que todavía persisten pero referidos solamente en factores específicos del régimen o en algunos de los componentes del sistema. Aquí es cuando la teoría neoinstitucionalista se hace presente, dado que las opciones disponibles por los que actores políticos que toman decisiones en el presente (un periodo 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 política económicas y sociales constituyen los espacios de cambio institucional que se desarrollan en medio del conflicto y la incertidumbre de periodos más o menos largos de transición.

Este es el sentido de la transición política apropiado para estudiar el régimen: es un periodo 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. Consecuentemente, siguiendo la estructura de Morlino los tipos de cambio intrasistémico, intracomponencial e intercomponencial, cualquiera de ellos denota con diferencias de grado las transformaciones, mutaciones, fusiones que puede haber *en* o *entre* los componentes del régimen y los actores e instituciones que se mueven en el resto del sistema político como los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las cámaras empresariales, las organizaciones de la sociedad civil etc.

Ahora bien, analizando particularmente las relaciones entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son elementos principales del régimen político

ejemplificamos en el Cuadro 2.2 los tipos de cambio intrasistémico, intracomponencial e intercomponencial que pueden ocurrir. Advertimos que el siguiente cuadro es sólo una valoración abstracta y que no refleja la diversidad de transformaciones que ocurren en este ámbito.

Cuadro 2.2. Tipos de cambio en el ámbito del régimen político

Tipo de cambio	Ejemplos de cambios específicos en la estructura del régimen político
Cambio intrasistémico o componencial.	Existe cuando cambia el titular del Poder Ejecutivo y la composición del Poder Legislativo, pero continúa la misma estructura del Poder Judicial.
Cambio intracomponencial o factorial.	Existe el cambio de la normatividad interna del Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial, sin que necesariamente afecte las relaciones entre los poderes.
Cambio intercomponencial e interfactorial	Cambia el tipo de relaciones institucionales entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en donde ahora obliga a una mayor rendición de cuentas y fiscalización.

Fuente: Elaboración propia conforme al esquema de Morlino (1985:48)

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 utilizando el concepto de Morlino, 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 lo comunidad política en la perspectiva de Morlino (1985: 48) y también son parte de los actores institucionalizados de acuerdo a Alcántara (1995: 44-57).

Morlino también manifiesta que un periodo 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 periodo anterior (Morlino, 1994: 158).

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 conglomerados 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 periodo 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 periodo 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 (Mansilla, 2000:81; Martí Puig, 2001:116,119; March y Olsen, 1997: 35). 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 Schimtter, 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 (O'Donnell y Schimtter, 1994:16-17).

Ahora bien, hay dos explicaciones que pueden ser útiles para la interpretación de la transición política mexicana, la *democratización por la vía centrípeta* y la *transición de tipo prolongada*. La democratización por la vía centrípeta, 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 (Mizrahi, 2000:356).

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 (Cornelius, 2001; Resler y Kanet, 1993:26).

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 autoritario, 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 las 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 (Eisenstadt, 2001: 93, 116-117).[10]

En nuestra interpretación tanto la *democratización por la vía centrípeta* 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.

[10] Véase el capítulo 5 de Medellín (2003) donde se ejemplifica el tipo de transición prolongada que se vivió en el caso mexicano, a partir de las reformas electorales del periodo 1989-1996 en donde los cambios fueron lentos pero graduales.

La *democratización por la vía centrípeta* 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 los 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 porqué 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 acuerdo nacional que sentara las bases generales para la transición en el ámbito del régimen, aunque puede señalarse que el periodo 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 un periodo prolongado de interacción entre una parte de la sociedad civil organizada y del Partido Acción Nacional que en actos opositores, 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 centrípeta.*

Pero ¿como 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 solo 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.

En 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 (Cansino, 2000: 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) (O'Donnell y Schmitter,1994:20-23).

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

En 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 autoritario 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 (Przeworski, 1991:96-97).

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 (O'Donnell, 1998; Diamond, 1999; Rose y Chull, 2001; Przeworski 1998).

El Cuadro 2.3 nos ayudaría a comprender empíricamente entre un proceso de liberalización política y uno de democratización de acuerdo a Cansino (2000:68-89). 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 este último tiene un margen de acción todavía monopólico para la toma de las decisiones públicas. En contraste con 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 cuales son las reglas democráticas, son fundacionales, sobre todo si son plasmadas en una renovada constitución política que obligue a su cumplimiento.

Cuadro 2.3 Diferencias entre la liberalización política y la democratización.

Variable	Liberalización política	Democratización
Grado de impredecibilidad que genera su instrumentación	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.
Evidencia o no de acuerdos entre actores políticos identificados con el régimen autoritario y actores antirrégimen.	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 que se producen a través de reformas electorales, cambios constitucionales sustanciales y demás garantías	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.

políticas y civiles.		
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 (2000:68-69)

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. Se sigue que si la liberalización contiene una fuerte oposición democrática 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 una alternativa democrática creíble (Stepan, 1996:62).

Cuando el proceso de liberalización está en marcha, por lo general, es aceptada por el régimen autoritario. Las motivaciones coyunturales pueden ser varias, pero en el fondo la argumentación es inequívoca: se busca atenuar la creciente deslegitimación del régimen y llevarla al 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.[11]

[11] 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

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 (Cansino, 2000:62).

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 (Cansino, 2000: 63).

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

---

comunidad. Para una mayor ampliación de esta argumentación véase a Linz (1996a) y Anderson (1992: 247-278).

suficiente legitimidad democrática entre los ciudadanos obteniendo ahora la mayoría electoral. Russo es uno de los autores 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 lo 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 que resultan en un conjunto de condiciones que permiten la posibilidad en cada elección de la rotación en el gobierno y comprende un periodo más amplio que el momento mismo del reemplazo interpartidario (Russo, 2005:1-3). Es decir, en la alternancia en *sentido amplio* se conjunta tanto la condición procedimental como la sustantiva. La condición procedimental está garantizada en periodo 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 los 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 reestablecer la situación anterior (O'Donnell y Schmitter, 1986:9).

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 régimen 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 periodo 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.

2.5 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:

-La tradición de la Razón de Estado y su continuidad en términos del paradigma del gobierno eficaz.

-La tradición del buen gobierno que se inicia con las reflexiones de Platón y Aristóteles y hunde su discusión en la búsqueda de legitimidad.

-La tradición del problema del orden político y su continuidad en la discusión de la ciencia política por la estabilidad (Camou, 1996:6-8).

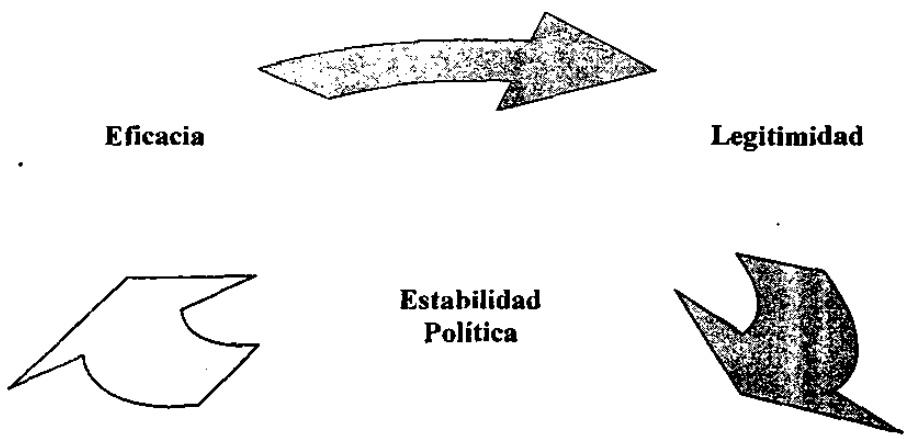
Cada uno de estos elementos, compone la definición estándar de la gobernabilidad. El desempeño de cualquier gobierno que supone la titularidad del poder

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 (Camou, 1996: 14).

La siguiente Figura 2.4 muestra justamente la racionalidad del círculo virtuoso: al obtener eficacia en las políticas gubernamentales, se presume que 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.

Figura 2.4 Círculo virtuoso de la gobernabilidad en el sistema político



Fuente: Elaboración propia con base a las categorías de Camou (1996: 14).

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 pueden 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 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 (Linz, 1996a:38,43).

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 (Arbós y Giner, 1992: 57).[12]

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

[12] 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.

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 publicas del gobierno.

En cambio, la legitimidad fuerte, refiere propiamente al fundamento 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 (Camou, 2000: 184).[13]

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.

[13] Para profundizar en los conceptos de coyuntura y estructura, véase el interesante capítulo de Osorio, que maneja justamente el análisis sobre las capas o espesores de la realidad social. La coyuntura es el nivel más inmediato de la realidad, el espesor de la superficie, en el que se condensa con las estructuras. En la coyuntura es el momento en los que tiende a reducirse la distancia que en tiempos normales se separa de la estructura, por la cual se elimina la opacidad de la superficie y se gana en la capacidad de develar los procesos estructurales (Osorio, 2001: 70-81).

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 (Morlino, 1985:177-209).

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 (Linz, 1996a:70).

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 refirirse 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 como la capacidad del régimen para encontrar soluciones a problemas básicos que son percibidos más como satisfactorios que insatisfactorios por parte de los ciudadanos (Linz, 1996a: 46). También es definida sencillamente como la capacidad de cualquier institución para alcanzar metas prefijadas (Camou, 2000:175).

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 como se obtienen las resultados no es siempre es 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 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 (Linz, 1996a: 46).

Uno de los conceptos más interesantes es el 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 (Morlino, 1985: 219, 228).

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 (Habermas, 1979:90; Dryzek, 2003:156).

El diálogo y la discusión abierta son elementos constitutivos en la elaboración de políticas. Esto es lo propio e irrenunciable de los regímenes democráticos. Aquí, la elección y desarrollo de una política no resulta de un sofisticado cálculo tecnográfico o de una preferencia autocrática, propio de un análisis administrativo tradicional. Es, en cambio, producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica (Aguilar, 1997:26).

Los especialistas Osborne y Gabler señalan tal vez con alta dosis de pragmatismo este punto: "La política se centra en las percepciones y la ideología, no en el rendimiento. En tiempos normales, los políticos son reelegidos sobre la base de cómo los perciben los votantes y los grupos de interés, no sobre la base de calidad de los servicios prestados por el gobierno" (Osborne y Gabler, 1994: 208).

Osborne y Gabler otorgan una extrema validez a las percepciones ciudadanas, la cual nos lleva a un campo terriblemente subjetivo, puesto que por más eficaz haya sido un gobierno en la generación de sus políticas públicas, si para los ciudadanos esto no resulta satisfactorio, no le otorgan la legitimidad al gobierno medible en una evaluación electoral. No obstante, este es sólo un punto estratégico para evaluar porqué el partido en el poder pierde el gobierno en el ciclo entrante. [14]

[14] Sin entrar en este tema, que nos desvía de nuestro objetivo podemos apuntar otras variables que inciden en este fenómeno como son los problemas organizativos que atraviesan los partidos políticos tanto en el poder como en la oposición. Se debe contar además con el diseño de una estrategia de campaña exitosa que logre posicionar al candidato de la oposición por encima del candidato que proviene a lo mejor de la

Para no perdernos en el mapa de las percepciones, ajustamos el análisis de la eficacia entiendo cuales son los problemas o desafíos políticos más acuciantes para el régimen. Pero, básicamente, ¿cuales son las demandas que más podrían poner en jaque, la estabilidad del sistema político? Hay que responder junto con Almond y Powell para señalar los principales desafíos o perturbaciones importantes sobre este sistema político, a saber: a) la penetración e integración, que es el problema de construcción del Estado. b) la lealtad y compromiso, el problema de la construcción de la nación. c) la participación, es decir, la presión que ejercen los grupos sociales para lograr una efectiva participación en el proceso de decisión en el sistema. d) la distribución del bienestar, es decir, la presión ejercida desde el seno mismo de la sociedad, al emplear el poder de coerción del sistema político para redistribuir el ingreso, la riqueza, oportunidades y el prestigio (Almond y Powell, 1972:38-39).

Considerando los desafíos *a* y *b* podemos señalar que estos básicamente están originados en una problemática inherentes a la cimentación del Estado-nación. Esto es, aquellos países que presentan conflictos para unificar su delimitación geográfica, su lengua o su identidad nacional, presentarán invariablemente problemas de este tipo. En el caso de estudio que nos ocupa, dado que sólo nos referiremos al problema de gobernabilidad interna de una sola entidad federativa (ni siquiera considerando la perspectiva dentro del entorno nacional que tampoco presenta acuciosamente estos problemas) estos casos quedan descartados.

Ahora bien, son los desafíos *c* y *d* las que presentan coyunturalmente mayor presencia en los gobiernos contemporáneos. Esto es, la participación de los ciudadanos

---

elite gobernante; en ultima instancia hay que agregar los problemas socioeconómicos por lo que atraviesa la coyuntura.

en los asuntos públicos y el problema de la distribución del bienestar (riqueza e ingreso principalmente) son las variables que generalmente acaparan la discusión en términos de política pública, dado su importancia en la vida ordinaria de los ciudadanos.[15]

Para determinar cuando 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 personas 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 (Morlino, 1985:220).

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 (Arbós y Giner, 2002:53).

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

[15] Nosotros enfatizaremos posteriormente el desafío que representa para la gobernabilidad democrática el sólo considerar la participación electoral como una única medida legitimante del fundamento del poder político e introducimos la necesidad de institucionalizar la participación ciudadana mediante la deliberación en las decisiones públicas.

dispositivos de control político sobre los actores capaces de organizarse y alterar la relación de gobierno (Camou, 2000: 186).

El control gubernamental es capaz de encauzar y en su caso, neutralizar aquellas acciones que se tipifican como desafíos políticos. Compartiendo esta idea, Garzón señala que la estabilidad es la capacidad que tiene el sistema político para mostrar una tendencia o disposición a reaccionar de forma tal que logra mantener su identidad y si se producen cambios, sean parte de una explicación de su regla de conocimiento (Garzón, 1999: 20,24).

La estabilidad es la meta final de cualquier entidad política que pretenda ejercer con autoridad el poder que le fue conferido por los ciudadanos. La diferenciación en la estabilidad lograda en el sistema político y la que es lograda en el ámbito del régimen político corresponden 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 societales y la capacidad de respuesta gubernamental

154801

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 o grupos empresariales o 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 emergencia de actores políticos y sociales que intentarán desequilibrar la relación de gobierno incluso con acciones de resistencia extremas.

Desde el punto de visto funcional, hay que matizar los desafíos políticos que se inflingen a este equilibrio y por tanto los grados de gobernabilidad, que resultan de neutralizar o no estos desafíos. Camou ha señalado cinco categorías para detectar la capacidad de gobernar una sociedad. En principio se encuentra la *gobernabilidad ideal*. Este es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas del gobierno. Es el modelo de una sociedad sin conflictos o absolutamente neutralizados. Le sigue en su análisis modélico la *gobernabilidad normal*. Esta describe una situación donde las discrepancias entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico; es decir, donde hay valores de variación tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Cabe acotar que estos "valores de variación tolerados y esperables" no están descritos por el autor suponiendo su condición democrática Aquí es cuando empata también la noción de *paradigma de gobernabilidad*,

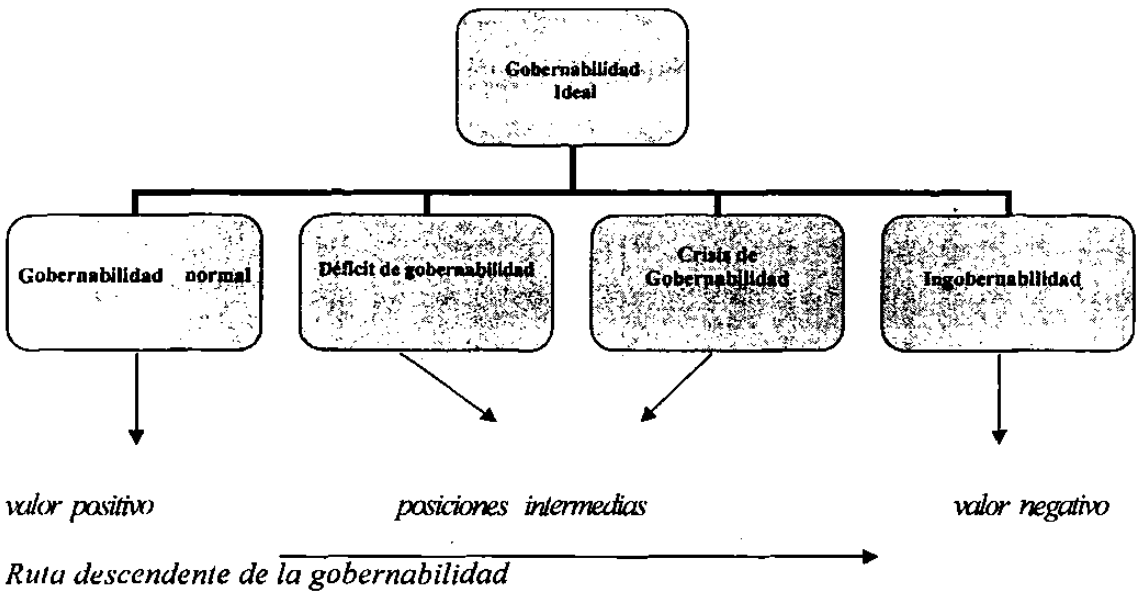
entendida de acuerdo a Camou, que bajo un patrón histórico determinado se articulan tanto un conjunto de demandas usuales y esperadas como un conjunto de respuestas usuales y esperables, bajo unos principios de orientación y de mecanismos de resolución de esas demandas organizados en arenas políticas específicas (Camou, 1994:30-31).

Existen 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 por lo visto una categoría usualmente esperable en la mayoría de las sociedades contemporáneas. A esa le sigue el *déficit de gobernabilidad* que 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 (Camou, 2001: 38-39).

Como se puede observar en la Figura 2.5 de la gobernabilidad ideal se desprende una serie de variantes que transportan desde las categorías más esperables hasta la que representa totalmente su opuesto. Esto es lo que obliga a considerar

empíricamente la graduación de las diferentes problemáticas existentes en la realidad social. El siguiente cuadro resume las variantes de gobernabilidad, partiendo de su modélico ideal hasta su última categoría descendente.

Figura 2.5 La gobernabilidad y sus variantes.



Fuente: elaboración propia de acuerdo a las categorías de Camou 2001: 38-39.

De todas estas categorías, interesa destacar el *déficit de gobernabilidad*, ya que es aquí se expresa que los desafíos políticos no son conducidos eficazmente por parte de los actores del régimen; debilitándose la legitimidad que conduce inexorablemente al escenario de *crisis de gobernabilidad* y posteriormente a un estado pleno de *ingobernabilidad*.

Tanto la ausencia coaliciones sólidas y duraderas así como la inefectividad 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 (Camou, 2001: 39-40).

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.

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 atenderlos? ¿Cuáles son los mecanismos institucionales que puedan hacer converger a los distintos actores políticos y sociales en un afán democratizador? Estas son algunas de los 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 a esto.

2.6 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.[16] 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 la ingobernabilidad. El principal aporte a esta discusión fue

[16] Hay dos textos ya clásicos que recogen el interés de los especialistas por la democracia. Uno está en el estudio compilado por Diamond y Plattner (1993) 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. El otro estudio es el ya clásico de Huntington (1991). 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 el cual 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.

dada por el Reporte de la Comisión Trilateral publicada por Crozier, Huntington y Watanuki en 1975 para tres países Japón, Francia y Estados Unidos.[17]

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.[18] 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, 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,

---

[17] Véase una reflexión a veinte años de la publicación del Informe de la Comisión Trilateral en Acosta Silva (1994:41-56).

[18] 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 (Serrano, 1998:33).

entonces sería preciso moderar las mismas. Dentro de este apartado cabe el análisis que se 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 es debida 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 (Guerrero, 1995:1-5). Esta corriente nos permite inferir que le dan al pluralismo una consideración vital dado que caracterizan 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 capitalistas. Los principales exponentes de esta corriente son O'Connor (1981) Offe (1990) y Habermas (1995). 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.

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 (Held, 2001:277).

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.

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 (Held, 2001:282).

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 (Schmitter,1992:17). 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 multilateral entre los diversos grupos de interés, en donde el gobierno no es más que un *primus inter pares* (Arbós y Giner, 1992:19).

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 cuales intereses *a priori* deben de tomarse en cuenta en el proceso de toma de decisiones (Anderson, 1992:259-261).

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 instancias, 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 (Anderson, 1992:263, 268, 259).

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, esta inclusión del 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. Anderson vuelve a complementar otra vez esta posición:

> El problema del diseño político es crear instituciones para la coordinación eficaz de organizaciones que desempeñan un papel vital en la ejecución de políticas públicas o diseñar foros en que intereses imputablemente hostiles o competitivos tendrán que deliberar y llegar a una política común. Los intereses que están apropiadamente representados son los esenciales para el logro de un propósito o aquellos cuyo conflicto abierto sería socialmente destructivo. Semejante

concepción de la representación corporativa es congruente con los cánones fundamentales del diseño político democrático (Anderson, 1992:268).

Sólo en este tenor se puede defender la posición schimtteriana 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 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 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 tripartitas -gobierno, patrones y trabajadores- y en el que las negociaciones y consensos se hace 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 (Vásquez, 2004:31).

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 (Lechner, 1995: 22; Arbós y Giner, 2002: 49-50). En este punto, se concuerda parcialmente con Camou (1996:18) cuando señala que la gobernabilidad depende de una serie de acuerdos básicos entre "las 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. 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 los autores como Anderson (1992:263) y Vázquez (2004:31) 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.

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 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.

2.7 La elección del método democrático

Comencemos por aclarar de entrada de que en la forma preferente en que 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.[19] Esta idea abarcadora de las funciones del Estado, ha tenido un referente en 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 omnipresente 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 Brzeznski (1956) y el de Hanna Arendt (1966). Mayormente la literatura de los años cincuenta vio su principal referencia al totalitarismo en los regímenes del nazismo y estalinismo (Sartori, 2001: 195).

[19] El pensamiento político de Hobbes (1940) 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 disputa 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 Janine (2003:15:40) y Pousadela (2003:365-380) para profundizar en la obra de Hobbes; además es indispensable la lectura de Fernández Santillán (2005) que compara las obras de Rosseau y de Hobbes en cuanto a ser importantes precursores de las tipologías de Estado, democrático y autoritario respectivamente.

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. En este tipo de regímenes se basa principalmente en el miedo que provocan sus represiones y sanciones que no pueden manejar mediante el adoctrinamiento ideológico.

Por su parte, Friederich y Brzezinski destacaron un modelo general del totalitarismo, cuyas características fundamentales eran cuatro: ideología oficial y monopolista; partido de masas único; control policiaco terrorista y monopolio de la comunicación de las ideas. Sartori señala que a estas categorías hay que agregarle la variable de una economía dirigida de manera centralizada (Sartori, 2001:243).

Linz es otro de los autores que también trabajó en una tipología para el totalitarismo. A nuestro juicio, sus precisiones corresponden más a una diferenciación analítica con el autoritarismo como lo veremos más adelante. Señala cinco factores que configuran un totalitarismo: a) Ideología desarrollada y articulada que se encuentra tanto a nivel de comunidad política, como en las normas y estructuras de autoridad de régimen b) Un partido único muy desarrollado y otras organizaciones que mantienen a la comunidad política en un estado de movilización política continua c) Todo el poder en manos de un individuo o pequeño grupo no responsable frente a los demás d) Un estado de subordinación de los militares, a diferencia de otros regímenes no- democráticos e)Una práctica de terror y represión que golpea también dentro de la elite dominante y sanciona incluso a oponentes que sólo son de modo potencial (citado en Morlino, 1985:101).

Tanto Linz como Friederich y Brzezinski coinciden en señalar en el régimen totalitario la presencia fuerte de una ideología así como de un partido único. Los puntos restantes en ambos estudios señalan de distintas formas los métodos para asegurar la represión y el monopolio del Estado que es manejado por una elite política.

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 de 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 puede 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 consecuencia, los regímenes autoritarios se definen a partir de "(...) una calidad esencialmente pragmática y se distinguen porque en ellos no tiene cabida la utopía aún y cuando sus objetivos sean situaciones ideales" (Loaeza, 2000:7).

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 (Linz, 1964: 255).

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 particularmente restringida- las 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 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.[20] 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)" (Fernández Santillán, 2005:88).

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 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 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

[20] 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 aludir las barreras del sistema institucional democrática, con el fin de recuperar su vieja condición de dueño del mundo" (Serrano, 1998:38).

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 (Del Águila, 1997: 140-149). 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 eleccionario: "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"[21] (Dahl, 1991:21). Sin embargo, Dahl no se pronuncia sobre las formas constitucionales, la división de 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*

[21] O'Donnell (1996: 35) propone añadir tres puntos más a la poliarquía de Dahl: "8) Las autoridades públicas electas (y otras designadas como jueces de los tribunales superiores) no deben ser arbitrariamente depuestas antes de que concluyan sus mandatos constitucionales. 9) Las autoridades públicas electas no deben estar sometidas a restricciones o vetos severos ni ser excluidas de ciertas esferas públicas por otros actores no electos como las fuerzas armadas. 10) Debe existir un territorio indisputado que defina claramente la población que vota".

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 (Karl y Schmitter, 1996:37-49).

No se niega la importancia de la calidad democrática en las urnas, antes bien se supone que esto es un 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.[22]

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 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

[22] La democracia entendida sólo como procedimiento para dirimir los conflictos políticos dentro de un orden institucional, tiene su más claro defensor en Schumpeter (1974:269). Ofrece una concepción de democracia entendida como la elección de liderazgos mediante un arreglo institucional competitivo.
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. En un trabajo posterior el autor analiza la lógica política de la democratización por la vía electoral para asegurar los niveles de competencia electoral, la calidad democrática de las elecciones y las decisiones estratégicas de los partidos políticos partiendo de un régimen autoritario. Véase Shedler (2003:822-850)

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 llama *democracia delegativa* (O'Donnell, 1998: 9-43).

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 (Rose y Chull, 2001:331-354). Es por eso que la llamada normalidad democrática tiene huecos enormes en las que los discursos elitistas no han querido reparar.

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 que *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 (Merino, 1997: 37,38, 52).[23]

Así las cosas, es indispensable ligar el estudio de la democracia con las virtudes republicanas. Por supuesto, esta vertiente es alimentada de nuevo por J.J. Rosseau para quien la forma de gobierno principal es la República, que corresponde directamente 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" (Fernández Santillán, 2005:94, 99).[24] Esto, por supuesto es contrario al contractualismo hobbesiano que hacen 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 J.J. Rosseau como exponentes) señalan el valor intrínseco de la participación política para el desarrollo de los ciudadanos como seres 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

[23] Hay que advertir aquí que el populismo se alimenta de los mismos ingredientes que la democracia. Esto dado que atrayendo el concepto de soberanía popular, los gobernantes en necesidad de legitimidad, hacen llamados al pueblo para la participación, incluso sin intermediación de la representación política. Para un análisis general del tema véase el libro compilado por Hermet, Loaeza y Prud'homme (2001).

[24] Es precisamente Rousseau quien fija la participación cívica como un elemento fundante del Estado a través de la voluntad general. Esta posición fue sumamente radical en la filosofía política moderna.

de la participación en la toma de decisiones si desean salvaguardar su libertad personal. Autores como N. Maquiavelo, J. Montesquieu y J. Madison asumen esta corriente (Held, 2001:64).

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. Este debate es expuesto, en otros términos por autores como Aguilera, que señala la pugna entre los liberales y los comunitaristas. Sitúa entre los liberales autores como J. Habermas, J. Rawls, R. Dworkin, frente a comunitaristas como C. Taylor, M. Walzer, A. MacInyre. La confrontación es la siguiente: los liberales proponen fundamentar las normas morales y jurídicas en un consenso dialógico bajo las condiciones de igualdad en el proceso comunicativo e insisten en la noción de autonomía como fundamento a partir de la cual se construyen los derechos individuales. A esta posición procedimentalista, - como la llama Aguilera – se contrapone la visión comunitarista que acentúa la noción de autenticidad y propone una subjetividad moral vinculada a la ética concreta. Aquí defienden la importancia del crecimiento moral del sujeto desde el sentido de pertenencia a una comunidad concreta dada la creación de una política democrática (Aguilera, 2005:73-78). En otras palabras señala el autor: "Mientras que la autonomía define una dimensión moral universalista y procedimentalista, la autenticidad se refiere al reino moral de la comunidad de vida" (Aguilera, 2005:77).

Pese a que el autor ubica entre los liberales-procedimentalistas a Habermas, consideramos que su propuesta supera con mucho al reduccionismo del modelo liberal-competitivo en el que están encerrados autores también catalogados como procedimentalistas como J. Schumpeter o S. Huntington. 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 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.[25] 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.

[25] Véase dos importantes reflexiones sobre la obra de Locke en Varnagy (2003: 41-76) y Morresi (2003: 381-400)

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 autores han llamado la búsqueda de la "calidad de la democracia".[26]

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

[26] En un reciente estudio que compila O´Donnell et. al (2003) 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 entiende 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.

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 comunicativas y acceder a la información que valida la posición gubernamental tanto en términos jurídicos y técnicos.[27] 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 (Elster, 2001: 21). 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 descentralizados del gobierno como el parlamento, universidades, espacios

[27] 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 electoral 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 (Avritzer, 2001:53-54, 58). Ahora bien, para confrontar a los teóricos de la democracia deliberativa, se aduce que el antagonismo cierra toda posibilidad de un consenso racional: la esfera pública, sin exclusiones y dominada enteramente por la argumentación racional, es una imposibilidad. La democracia pluralista es una ideal que se autorrefuta, ya en el momento de su realización coincide con su desintegración. Para revisar este argumento véase a Laclau y Mouffe (2004:18).

públicos donde exista algún tipo de interacción con los ciudadanos. Pero también implica un plano cerrado: este es 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 (Curzio, 2001: 165-167).

Volviendo al punto de partida con la deliberación, en el debate contemporáneo es con Habermas con quien se recupera como norma de legitimación la libre discusión pública. La voluntad se convierte en racionalidad comunicativa; los intereses particulares en generales. La racionalidad de la acción comunicativa se halla orientada hacia la comprensión intersubjetiva, entendida como aquella que se orienta a la consecución de la comprensión entre dos o más sujetos (Habermas, 1989: 32-37).

Ahora bien, para ser eficaz consecuentemente la política deliberativa incluye una doble dimensión: ser capaz de resolver los problemas tecnoeconómicos que le plantea la realización de sus objetivos (racionalidad instrumental) y la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantea el ciudadano (racionalidad comunicativa) (Aguilar, 1997: 26). Abonando en esta idea, sostenemos 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 racionales "justos" (Habermas, 2005:372).

De esta premisa se deriva que la política de la democracia deliberativa está imposibilitada bajo la hegemonía unilateral de la información (Gambetta, 2001:35; Fearon, 2001:80). 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.[28] Participamos pues de la posición de Held:

> Si los ciudadanos no son capaces de disfrutar de las condiciones de una "participación efectiva" y de una "comprensión ilustrada", entonces es improbable que se supere nunca la marginación de grandes categorías de ciudadanos del proceso democrático y que se rompa el círculo virtuoso de la limitada o inexistente participación, ya que si no se dan estas condiciones los ciudadanos no tendrán medios cognitivos o canales participativos para llevar a cabo eficazmente la toma de decisiones colectivas (Held, 2001:348).

Por consiguiente, basándonos en los criterios de Diamond podemos hacer una sencilla integración empírica de la democratización inferida en el ámbito del régimen y en el sistema político. El Cuadro 2.6 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

[28] 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 (Feres, 2000:61).

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 el 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, Diamond parte de un principio liberal para garantizar los derechos de igualdad y libertad ciudadana ante el Estado. Pero se precisa también la voluntad general a la que es llamada a representar 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.

Cuadro 2.6 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 la 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	*Mecanismos para la deliberación

administración pública basados en el servicio civil de carrera	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 Diamond (1999: 11-12).
Nota: La división de los cuadro en democratización en el ámbito del régimen y de sistema es propia. Asimismo los cuadros marcados con * señalan nuestra contribución a las señaladas por el autor.

Atendemos prioritariamente a 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 argumentan 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 (Lipset, 1959; Przeworski, 1996, 1998; Gasioroski y Power, 1998)

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

2.8 Conclusiones

La necesidad de una 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 esta 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 para que se hayan dispuesto 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 (Russo, 2005:1-3). El autor alude a un falso dilema entre lo procedimental 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 gobernabilidad (Camou, 1996:14) 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 (Aguilera, 2005:78-80).

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 (Rose y Chull, 2001; Przeworski, 1998; Cansino, 2000), 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 periodo 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 al haberse maximizado condiciones procedimentales para el acceso al poder político (Russo, 2005:1-3).

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-competitivo (Del Aguila, 1997:140-149) o de republicanismo protector (Held, 2001:54). 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 sindicatos, 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 unas piezas de la institucionalización de la política democrática. Lo faltante en la praxis es la institucionalización de los elementos del modelo democrático-participativo (Del Aguila, 1997:140-149) o del republicanismo desarrollista (Held, 2001:64) 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 (Schmitter, 1992:17).

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 estarán definidos por la condición coyuntural de la gobernabilidad (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 del 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 la adecuamos para nuestro análisis investigativo son: el control del orden político para la estabilidad institucional y el mantenimiento de la ley (Camou, 2001: 39-40). 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 la 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 periodo 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 pendientes reformas 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 del estudio no estará situado sobre la yuxtaposición gobernabilidad-ingobernabilidad una vez que arribó al poder el PAN, ya que la estabilidad política sólo estuvo en riesgo en el periodo de liberalización política, particularmente en la coyuntura del fraude electoral de 1985, cuando se creó un problema estructural de gobernabilidad.

Más bien, el estudio está pensando en la búsqueda de una racionalidad democrática, que permita diferenciar a los titulares del reemplazo interpartidario en el poder político en el periodo 1997-2003 (PAN) del paradigma de gobernabilidad antecedente (PRI).

CAPITULO 3

EL ABORDAJE DEL CASO NUEVO LEON

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

Esta premisa 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 definitoria 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 (Mansilla, 2000:81; March y Olsen, 1997: 35) para avanzar en lo que se ha llamado transición continua (Cansino, 2000:63) y completar la segunda fase de la democratización.

Por tanto, el resto del trabajo de investigación intenta "explorar las posibilidades democráticas" ha 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 (Cansino, 2000:68-69).

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. [1]

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

3.2 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 (Camou 2000: 184).

No hubo impugnaciones de fraude por parte de los partidos contendientes en la elección de 1997 que haya producido un grave daño en la legitimidad de la representación política del nuevo gobierno. Haber derrotado al PRI en la urnas, era ya en

[1] 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 nuevoleoneses, dado que en total las 15 alcaldías del PAN gobernó al 78.8% de los electores, mientras que los de extracción priísta gobernó al 20.38%, mientras que el resto de los partidos minoritarios gobernó cada uno al 0.22% de los electores. "Gobernará un estado azul", El Diario de Monterrey, 4 de octubre de 1997, p. 11.

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 nuevoleonesa. 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.[2]

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 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 gobierno. Esta elite está dedicada a la instrumentación de la política pública y debe mediar entre los diversos intereses de los grupos sociales (Hernández Vicencio, 2004:5).[3]

---

[2] "Dan voto de confianza a Gobierno de Canales" El Norte, 4 de octubre de 1997, p.10I. La encuesta se aplicó en vivienda a personas mayores de edad, basado en un muestreo probabilístico.

[3] Utilizamos esta definición para los fines de investigación, sin dejar de reconocer los aportes de los clásicos de la teoría de elites: Gaetano Mosca, Vilfrido Pareto y Robert Michels. Ahora bien, para una

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. La camarilla puede entenderse como una facción lidereada 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 (Langston, 1993:1).

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

En la camarilla de "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 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.

---

diferenciación en los conceptos de elite política en Mosca y Pareto recomendamos la lectura de Zuckerman (1977). Hemos hecho una diferenciación entre la camarilla política y la 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 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 esta 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.

En la camarilla de los "Mauricistas", corresponde a los adeptos en torno a la figura de Mauricio Fernández Garza, dos veces candidato a la gubernatura de Nuevo León (1997,2003) y perteneciente a uno los grupos empresariales más consolidados de Nuevo León, el Consejo de Administración del Grupo ALFA desde 1990. Generalmente 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.

A partir de 1994, la camarilla de los "Mauricistas" representó una nueva corriente de panistas sobre todo emergentes en los municipios de San Nicolás y Guadalupe que buscaron tomar posiciones dentro del partido, enfrentándose a la camarilla de San Pedro, que tiene un dominio predominante sobre la estructura organizativa.[4] Sin embargo, el predominio de la camarilla de "La Cúpula" ha sido evidente al resultar Fernando Canales, 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 3.1, 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

[4] Entrevista personal con Alfonso Robledo, panista y actual diputado local del Congreso del Estado, 8 de marzo del 2005, Monterrey.

militancia en el partido; aunque 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 de "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.[5]

La inclusión del priísta Héctor S. Maldonado, obedeció a la necesidad de integrar a un viejo operador de las relaciones laborales-sindicales de Nuevo León durante las administraciones priístas.[6]

Cuadro 3.1. 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

[5] Particularmente había un compromiso con Hinojosa, pues en la elección interna por la candidatura interna para gobernador, los votos de Hinojosa que 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, una 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.

[6] Sin embargo, su inclusión generó polémica entre algunos panistas, aun 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.

Fernando Elizondo B. (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 Margain Berlanga (Secretario de Desarrollo Social)	Bufete 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)	Diseñador de Macroplaza, Teatro de la Ciudad, Infonavit, Palacio y Torre Legislativa y Museo de Historia Mexicana	Ninguna	No activo
José Martínez González (Secretaría de la Educación) *	Director Laboral Corporativo, Grupo Industrial Alfa 1976-1994	Secretario de 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 las más cuestiones 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 a 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 estructura de gobierno fueron principalmente en dos áreas: salud y desarrollo social. La Subsecretaría de Salud fue elevada a rango a de Secretaría de Salud, y por tanto, su titular Jesús Zacarías Villarreal Pérez, entró como funcionario de primer nivel en el gabinete.[7]

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 la Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo en el año del 2002.[8] Este cambio tendrá que ver con el perfil doctrinario del PAN que se describe a continuación.

3.3 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 mantienen un principio de igualdad ante la ley. Contrariamente los partidos de extrema derecha, desembocan en doctrinas anti-liberales y anti-igualitarios. Como señala acertadamente Bobbio (1995:77, 81,85) los extremos políticos tanto de izquierda como derecha mantienen un lenguaje de intolerancia a las formas democráticas.[9] En el caso del origen doctrinario del PAN, no

[7] "El congreso aprueba cambios a la estructura de gobierno" El Diario de Monterrey, 17 de diciembre de 1998, p.13.

[8] Para una revisión general de las renuncias en el gabinete consultar la compilación periodística, "Las renuncias, la constante en el gabinete de Fernando Canales" Periódico Milenio, 1 de enero del 2003, p.7.

[9] 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

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 prepondera la protección de las garantías individuales de los ciudadanos frente a acciones de otros particulares y frente a la acción del Estado (Del Águila, 1997: 140-149). 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 intelectualidad 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.[10]

---

como El Yunque, que se ha infiltrado tanto en la estructura del gobierno federal de Vicente Fox, así como en la reciente conformación del CEN del PAN con el arribo de Manuel Espino.

[10] ¿Qué es el PAN?, Partido Acción Nacional, Ed. EPESSA, p. 4.

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.[11]

En su plataforma de gobierno el PAN establece un compromiso por la erradicación del pasado priísta 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.[12]

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, ponían en el centro de la plataforma al modelo de la sociedad civil para que fuera 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 se construido 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 ha estado usufructuando la situación injusta que hemos vivido en todo estos años. Ellos no

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

[12] ¿Qué es el PAN?, Partido Acción Nacional, Ed. EPESSA 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 (Hernández López, 2000:58).

dudarán en utilizar todos los instrumentos a su alcance y el mismo "canto de las sirenas" para disuadirnos de nuestra empresa.[13]

Sin embargo, no deja de reconocerse la prioridad a la sociedad civil para la "orientación" del gobierno: "Se establecerán desde el inicio los causes (sic) adecuados que propicie la participación seria, organizada y democrática de la sociedad civil, para orientar las acciones de gobierno que nos lleven al verdadero cambio (...)"[14]

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.[15] 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".[16] 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.[17] 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.

[13] Plataforma de Gobierno 1997-2003, Partido Acción Nacional, 1997, p.61.
[14] Plan Mínimo de Gobierno, 1997-2003, Nuevo León. Siglo XXI. Fernando Canales Clariond, Partido Acción Nacional, 1997. p.13.
[15] Plan Mínimo de Gobierno, 1997-2003, Nuevo León Siglo XXI, Fernando Canales Clariond, Partido Acción Nacional, 1997, p.13.
[16] Plataforma de Gobierno 1997-2003, Partido Acción Nacional, 1997, p. 37.
[17] Plan Mínimo de Gobierno, 1997-2003, Nuevo León Siglo XXI, Fernando Canales Clariond, Partido Acción Nacional, p.18.

(...)Una sociedad civil en donde la democracia entendida como el gobierno por el pueblo, y para el pueblo"[18].

Pero 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 gabinete incluído 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.[19]

Como lo muestra el Cuadro 3.2, 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 fidedigna a las demandas.

Cuadro 3.2 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.

[18] Plataforma de Gobierno 1997-2003, Partido Acción Nacional, 1997, p.3

[19] Sin embargo, la sociedad civil nuevoleonesa, como veremos tendría la capacidad de organizarse por fuera de estos canales institucionales.

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 (Hernández Vicencio, 2000:211).

Cabe señalarse 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". [20]

De acuerdo al entrevistado (que fue uno de los principales responsables de la operación política del gobierno), 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. Este por lo menos, era en términos prácticos,

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

las interrogantes para decidirse (ya sea en términos jurídicos o programáticos) a la integración institucional de la participación ciudadana:

> ¿Cómo en un gobierno das cabida real al deseo ciudadano que te eligió para mandar? te eligen para 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 incorporarlo a decisiones de gobierno, sin que mi funcionario pierda la responsabilidad que él tiene?[21]

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.

Sin embargo, como daremos cuenta en el transcurso de la investigación, 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 de tipo democrática.

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 (Aziz, 2000:50). Para otro autor, los gobernadores del PAN se han concentrado en tres áreas: leyes que obligan a rendir cuentas, adelgazamiento de la

[21] Las cursivas son propias. Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

administración pública y el tema de las reformas para hacer un federalismo más justo (Hernández Rodríguez, 2003:805). En la opinión de otra especialista, señala que los gobiernos emanados de Acción Nacional tienden 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 redituable (Mizrahi, 1996:62).

En nuestro caso de estudio podemos señalar que sí se pueden observar con claridad el trabajo de racionalidad administrativa con calidad total, la propuesta del federalismo, el privilegio de la comunicación individual a través del Programa de Línea Directa, sin crear otros vínculos alternos para la comunicación con la sociedad.

No obstante, no se acredita lo que señala Mizrahi, en el sentido de que los gobiernos panistas no priorizan 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.[22] Esta fue

[22] 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. 1ª.

una de las principales batallas que tomaría el gobierno del estado en la última etapa del presidente Ernesto Zedillo.[23]

En el antecedente inmediato en esta lucha por el federalismo está que 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.[24] El problema financiero del estado, era una de los primeros obstáculos que enfrentaría administrativamente la administración panista.

Es por eso que en los primeros tres informes de gobierno (1998, 1999, 2000) se reconocían los 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.[25]

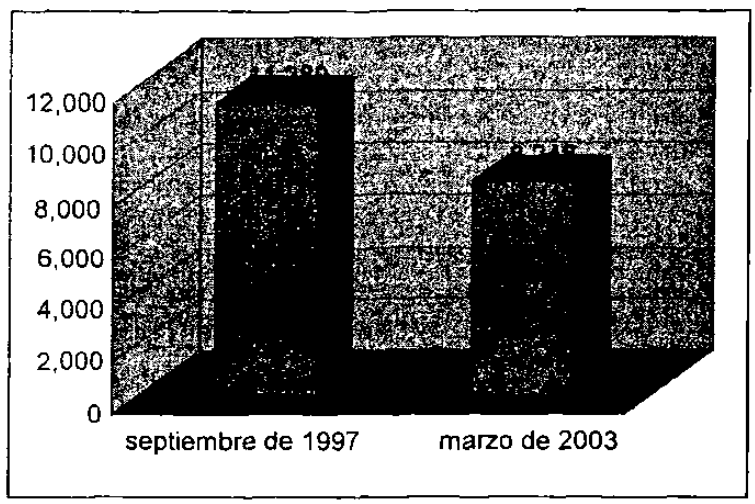
Pero la administración panista pudo revertir este endeudamiento. Como se muestra en el Gráfica 3.3 de la cifra con la que habían empezado en 1997, 11, 280

[23] 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, Salvador Nava Martínez, era presidente municipal del 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 (Martinez Assad, 2003:29).
[24] Plan Básico de Gobierno, Partido Acción Nacional, 1997, p. 21.
[25] Informes de gobierno 1998, 1999 y 2000, Gobierno del Estado de Nuevo León, CD-ROM

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 calificacion 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.[26]

Gráfica 3.3 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

[26] "Principales logros de Fernando Canales como Gobernador de Nuevo León", Secretaría de Estudios Internos del PAN, 2004, p.2.

,crecimiento del 48.5% en términos reales 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.[27]

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, surgiría uno de 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 era de 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 del Registro Público de la Propiedad. En ese objetivo de eficiencia, las paraestatales FIDENOR, SIMEPRODESO, Parque Fundidora lograron la certificación de calidad ISO, al igual

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

que la Procuraduría General de Justicia del Estado.[28] Esta visión de racionalidad administrativa sería reconocida por uno funcionarios 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.[29]

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.[30]

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".[31]

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 periodo de gobierno desde la perspectiva de la liberalización y la "necesidad" de una gobernabilidad democrática?

---

[28] Sexto Informe de Gobierno. Fernando Elizondo Barragán. Resumen 1997-2003, 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.

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

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

[31] 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.

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 nuevoleoneses no refrendaron su confianza en el PAN para la gubernatura y 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.[32] No consideramos automáticamente que dada una cierta eficacia financiera y administrativa se generó una contraparte de legitimidad democrática.

Lo interesante es que 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 el caso de Nuevo León la eficacia financiera y administrativa no se relaciona directamente con la legitimidad democrática.

3.4 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

[32] 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 nuevoleoneses: "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, de la Oficina del Gobernador y ex dirigente del PAN,7 de mayo del 2004, Monterrey.

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 (Camou, 1994:30-31). 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, 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 (París Combo, 2000:108; Merino, 2003:37; Hernández Rodríguez, 2003:796).[33] Los gobernadores no pudieron escaparse de esta realidad.

[33] Cfr. lo anterior con Rubin (2003) quien mantiene la hipótesis de que los estudios regionales proveen la evidencia empírica que desafían la versión del régimen corporativista fincado en el Estado. Señala que fue

La mayoría de los estudios que analizaron la época de estabilidad política de 1940 a 1970, describieron a los mandatarios como enviados del presidente, encargados de aplicar las políticas públicas federales. 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 (Hernández Rodríguez, 2003:796). El "paradigma de gobernabilidad" también estuvo edificado en un alto dinamismo industrial y empresarial que lo ha caracterizado desde principios de siglo.

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". [34]

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.[35]

Dentro de los principales apoyos a la actividad económica, señalan que en la administración, 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

---

el poder del cacique en los diversos estados, que en forma paternalista y autoritaria moldearon la experiencia cotidiana del pueblo y definía las posibilidades de acción de la elite política nacional.

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

[35] 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 mermados.

empleos, sólo por debajo de Jalisco y el Estado de México que son dos y cuatro veces mayores en población.[36]

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 índice de bienestar sólo superado por el DF.[37] En Nuevo León, durante el periodo de Fernando Canales, se obtuvo 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.[38]

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 (Camou, 2001: 39-40). En este sentido, el gobierno panista 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 (Morlino, 1985: 219, 228).

De manera que en términos de bienestar económico y social, no fueron estas las áreas que hayan representado enormes desafíos políticos en la gobernabilidad en el

[36] Documento Informe, capítulo Empleo y Desarrollo Económico, Sexto Informe de Gobierno, Fernando Elizondo Barragán, CD-ROM, p. 114.
[37] Anexo estadístico. Series de tiempo, 1997-2003, Sexto Informe de Gobierno, Fernando Elizondo Barragán, pp. 141, 142, CD-ROM. Los datos tienen su fuente en informes del INEGI y de SEDESOL.
[38] "Principales logros de Fernando Canales como Gobernador de Nuevo León", Secretaría de Estudios Internos del PAN, 2004, p.2.

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) (Martí Puig, 2001:116,119).

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.[39] 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 (Morlino, 1985:177-209).

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 tanto Morlino (1985:177-209) como Linz (1996a:70) es que los partidos de oposición al régimen, son clave para manifestar un apoyo abierto explícito a un régimen democrático,

[39] En algunos de los análisis internos del gobierno panista, pueden observarse los registros de las movilizaciones sociales, que fueron pocos 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 mostraran 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.

utilizando los canales institucionales razonablemente justos dispuestos para acceder al poder ante situaciones de conflicto social. Sin embargo, esta sugerencia, además de que no se presentaron situaciones que pusieran en jaque a la gobernabilidad, nos saca de nuestro foco de atención que es el análisis del cambio de gobierno en su periodo 1997-2003. Por supuesto queda entendido que el PAN, titular del reemplazo interpartidario, utilizó los canales institucionales para el acceso al poder en la coyuntura de fraude electoral de 1995, como podrá verse más adelante.

El "problema de la gobernabilidad democrática" está en otro lado. En Nuevo León subrayamos que esta problemática se encuentra en el plano político. En esta parte, el estado 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.[40]

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.

---

[40] Véase el tratado de Molinar Horcasitas que define tres vertientes principales 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 Vásquez, Enrique González Pedrero entre otros (Molinar Horcaditas, 1993:3-55).

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?

Loaeza 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 (Loaeza, 1999:94-95). 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 priísta. Por supuesto, este proceso ni fue automático, ni fue concesión gratuita de la elite gobernante priísta.

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 (Del Aguila, 1997:140-149) 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 Schimitter del peligro de *la falacia del electoralismo*, al privilegiar la competencia electoral sobre otras dimensiones de la democracia (Karl y Schmitter, 1996:37-49).

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.

3.5 ¿Cómo afrontar la liberalización política y la gobernabilidad democrática? Apuntes para una trama metodológica

Trenzando los conceptos básicos de liberalización política y gobernabilidad democrática hemos aseverado 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 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 (gobernabilidad) 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 (Camou, 2001: 39-40).

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 nuestra premisa básica, diseñamos una metodología que nos permita abordar empíricamente estos fenómenos. Dividimos 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 jurídicos-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 generación 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 déficit 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 déficit no amenazó 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* (Camou, 2000:184). 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.

3.5.1 Análisis de la liberalización política

El capítulo inicialmente 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, que llevase a la creación de una alternativa democrática creíble (Stepan, 1996:62).

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 comprometen la estabilidad y por lo tanto su gobernabilidad (Cansino, 2000:63). 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 ciudadanización 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 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 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.

Cuadro 3.4 Propuesta para el análisis de la liberalización política

Concepto operativo
La liberalización política 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.
Premisa básica
La cuestionada legitimidad estructural del régimen político priísta antes las elecciones de 1985, derivó en una oposición política que cuestionó la herencia autoritaria en materia electoral.
Variables
Oposición política y Reforma electoral
Indicadores
Acciones de protesta pública e iniciativas de reforma por parte de la oposición política. - Partido Acción Nacional (PAN) -Asamblea Democrática Estatal - Ejército Democrático - Empresarios en torno al Documento Manifiesto por la Democracia Mexicana - Movimiento Democrático Francisco I. Madero - Frente Popular Tierra y Libertad - Cámara Nacional de Comercio (Nuevo León) - Consejo Cívico de las Instituciones de Nuevo León -Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) -Partido Socialista Unificado de México (PSUM) -Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) reformas en materia electoral : - reforma local de los años de 1987, 1993, 1996

3.5.2 Análisis del régimen político

Ahora bien, hemos reconocido como premisa teórica que el desarrollo del primer proceso (liberalización política) afecta a la consolidación de la segunda etapa (gobernabilidad 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 es el consenso a nivel procedimental tiene que ver con las reglas del juego que permite la operatividad del régimen y que se refiere a la constelación de los actores políticos principales, funcionarios de elite gobernante (Poder Ejecutivo) legisladores (Poder Legislativo) y jueces del aparato de justicia (Poder Judicial) (Sartori, 2001:122). Partamos 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 está acorde al área de denomina el control 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. A juicio de lo anterior, determinamos en el Cuadro 3.5, la propuesta de análisis para la gobernabilidad en el régimen político.

Cuadro 3.5 Propuesta de análisis en el régimen político

Concepto operativo
El régimen político es definido por las reglas de comportamiento jurídico-formal que especifican derechos y obligaciones tanto para las autoridades como a los ciudadanos fijados 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.
Premisa básica
En la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo- Poder Judicial se limitó la extensión de una institucionalidad de la política democrática en las condiciones de la competencia político-electoral, de participación ciudadana y de la división de poderes.
Variables
Competencia político-electoral, participación ciudadana, división de poderes
Indicadores
Reformas a la competencia político-electoral en términos de: - equidad de género en las candidaturas - transparencia en el financiamiento de partidos políticos -reformas para la eficiencia operativa del proceso electoral Iniciativas de ley para la participación ciudadana para establecer las figuras de: - Plebiscito - Referéndum -Afirmativa Ficta -Voz Ciudadana - Revocación de Mandato División de poderes en la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo -reforma al art. 87 constitucional estatal para el procedimiento en la designación del Procurador de Justicia. División de poderes en la relación Poder Ejecutivo- Poder Legislativo -Acuerdo Legislativo 90 emitido para la designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

3.5.3 Análisis en la relación del Poder Ejecutivo –sociedad civil

Corresponde ahora analizar la relación Poder Ejecutivo-sociedad civil, destacando necesidad de institucionalizar una política democrática en la relación de ambas esferas. 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 públicas gubernamentales y por la creciente presencia del crimen organizado como un 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 (atendiendo a que constitucionalmente estamos organizados bajo una forma de gobierno presidencialista) debe fortalecer las fuentes de comunicación y de información con la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas (Aguilar, 1997: 26; Habermas, 2005:372).

En la relación del Poder Ejecutivo con la sociedad se presentaron déficit 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 (Camou, 2001: 39-40).

En cada uno de los casos que se mostraran 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 señala 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 el gobernador, 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 (Habermas, 1989: 32-37; 2005:372).

En este ámbito 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 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) 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) (Morlino, 1985:220).

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), sin que llegaran a constituirse en actores estratégicos (Coppedge, 2001: 213).

En el área de la decisión en materia en seguridad pública para enfrentar la presencia del crimen organizado, hay evidencia de que hay 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 acuerdos a sus atribuciones legales) en el enfrentamiento al 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 queda en entredicho.

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 seguridad al Estado) b) la importancia que posee 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) (Morlino, 1985:220). Aunque el crimen organizado no mantiene una disputa por el monopolio de la fuerza violenta que le corresponde legítimamente al Estado (sentido weberiano), sí tiene por lo menos el recurso político de ser los dueños de los factores de la producción y distribución de la droga que desafía institucionalmente al monopolio de la fuerza legítima del Estado. Bajo estos criterios generales, se presenta el análisis de la relación Estado-sociedad civil en el cuadro siguiente.

Cuadro 3.6 Propuesta de análisis en la relación Poder Ejecutivo-sociedad civil

Concepto operativo
El Poder Ejecutivo, organizado constitucionalmente bajo una forma de gobierno presidencialista, debe fortalecer las fuentes de comunicación y de información con la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas.
Premisa básica
En la relación del Poder Ejecutivo con la sociedad se presentaron déficit en la legitimidad democrática en la toma de las decisiones públicas, principalmente en las áreas comunicación, acceso a la información y la seguridad pública.
Variables
Orden político institucional y de resguardo del imperio de la ley
Indicadores
Decisión pública en términos la comunicación y de acceso a la información: - Comunicación en la responsabilidad política del Jefe del Poder Ejecutivo en los casos de explosión de CYDSA y CFE. - Deliberación pública por el Documento Iglesia-Mundo generado por la Iglesia Católica - Información a la ciudadanía en la Ampliación de la avenida Venustiano Carranza - Información a la ciudadanía respecto al uso del suelo del Parque Fundidora - Información a la ciudadanía sobre el proyecto del Puente de la Unidad Decisión pública en términos de seguridad pública: - Atribución legal del asesor del gobernador en materia de narcotráfico - Atribución legal del Consejo de Coordinación de Seguridad Pública - Operativo Vector para afrontar el crimen organizado

3.5.4 Análisis en la relación Poder Ejecutivo-sindical-empresarial

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 (Schmitter, 1992:17). Esto significaría que los regímenes políticos tengan

acuerdos 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 (Lechner, 1995: 22; Arbós y Giner, 2002: 49-50). 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 (Anderson, 1992:268; Vásquez, 2004:31).

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, patrones y trabajadores. Esto implicaría por supuesto un orden político para la estabilidad institucional (Camou, 2001: 39-40) en el ámbito de las relaciones laborales para el acuerdo entre los factores de la producción.

En efecto, en la administración del PAN, se intentó establecer un tipo de neocorporativismo - específicamente en el ámbito laboral - definido por pactos tripartitos entre el gobierno, patrones y trabajadores, dado que uno de los objetivos de la nueva cultura laboral, es 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 derivó 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 del imperio de la ley (Camou, 2001: 39-40). En el Cuadro 3.7 se advierte que sólo se podrá apreciar esta evolución del derecho de huelga en perspectiva comparada con las administraciones priístas 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.

Cuadro 3.7 Propuesta de análisis en la relación Poder Ejecutivo-sindical-empresarial

Concepto operativo
Arreglo institucional consensuado particularmente entre el gobierno, patrones y trabajadores, respetando una garantía constitucional que es el derecho de huelga que permite la confrontación institucional de los factores de la producción para llegar a un justo equilibrio, a través de la emergencia de la autodefensa colectiva.
Premisa Básica
En el marco de acuerdo institucional entre los factores de la producción para la paz laboral, la estrategia gubernamental para el control de las huelgas se hizo induciendo los conflictos laborales por la vía individual y no necesariamente por la vía colectiva, limitando la emergencia de la autodefensa colectiva, que es el objetivo de la huelga.
Variables
Orden político para la estabilidad institucional, resguardo del imperio de la ley
Indicadores
Planteamientos y acuerdos institucionales en el ámbito laboral: -Principios de la Nueva Cultura Laboral - Plataforma de gobierno del PAN en materia laboral -Informes de gobierno en materia laboral de 1997 a 2003

-Acuerdos de Cultura Laboral de los años de 1998 y 2001.

Estadísticas en la evolución de la huelga y las demandas individuales en el Estado:

-Emplazamientos a huelga durante los periodos 1985-1991; 1991-1997; 1997-2003
-Estallamientos de huelgas durante los periodos 1985-1991; 1991-1997; 1997-2003
-Demandas individuales durante los periodos 1985-1991; 1991-1997; 1997-2003