## CAPÍTULO 4

# LA EXPRESIÓN AUTORITARIA Y LA VÍA DE LA LIBERALIZACIÓN POLÍTICA

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

Gabriel Zaid, 1987

## 4.1 Introducción

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

Partimos de considerar que la cuestionada legitimidad estructural del régimen político priísta antes las elecciones de 1985, derivó en una movilización política que

cuestionó el subdesarrollo democrático en materia electoral por parte del PAN y organizaciones civiles.

Bajo esta interpretación, cabe primero explicar la reproducción autoritaria para la gobernabilidad en los estados, en donde el caso Nuevo León tuvo sus particularidades específicas. Se muestra la consistencia del pacto implícito entre las clites nacionales y locales para lograr la estabilidad del priísmo por varias décadas. Más tarde, el resquebrajamiento de este poder autoritario no fue por "generación espontánea", sino por una resistencia cívica iniciada en dos frentes: en la sociedad civil y en la sociedad política que conformaron una oposición democrática al preservar su zona de autonomía; disputar su legitimidad; elevar los costos del gobierno autoritario y por último, al crear una alternativa democrática creíble (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 comprometieron su estabilidad y por lo tanto su gobernabilidad. Lo anterior, dio paso a los acuerdos entre oposición y gobierno de forma limitada y gradual, para obtener cambios legislativos en materia electoral (Cansino, 2000:68-69).

Pero fue el Partido Acción Nacional el principal catalizador de esta convergencia de actores que demandaron equidad electoral y que llega a ser una alternativa democrática creíble para lograr el reemplazo interpartidario de 1997.

### 4. 2 En el principio fue el autoritarismo y sus redes

En la historia de Nuevo León, según los historiadores, sus relaciones políticas fueron condicionándose conforme el arreglo estructural que se daba en la época del virreinato o en el inicio de una nación republicana. Esto se puede desprender de lo dicho por el historiador García Valero al referirse a esta etapa de formación:

Conforme el Estado se configuraba, crecía y se consolidaba sobre todo a partir del triunfo liberal en 1864, la historia nuevoleonesa parece sintetizarse en una lucha entre las fuerzas de un centro que busca crecer y una periferia que lucha por la preservación de los espacios (...) La modernidad fue llegando al estado, permeada de autoritarismo (García Valero, 1989:10).

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

La selección de los gobernadores guardó semejanzas con los ordenamientos del virrey de la Nueva España para imponer a los representantes del poder de la corona en las provincias. De hecho la constitución política de 1857, señaló que corresponde al Ejecutivo Federal la designación del gobernador con aprobación del Senado (Martínez Assad y Arreola, 1987:107).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Tanto García Valero (1989:10) como Bizberg (2001:629) fundamentan que la lejanía del estado con el centro político del país, forjó pobladores más autónomos e individualistas, que tenían que remediar los problemas que planteara la adversidad geográfica inhóspita, y no tener que esperar a que les resolvieran las cosas desde la capital.

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

Se señala que el gobernador del estado, el general Bernardo Reyes en el año de 1903, tuvo a bien hacer la conformación de la elite gobernante local de acuerdo a los designios presidenciales. El historiado García Valero relata este proceso:

El gobernador elaboraba una lista con anticipación de las personas que le gustaban para candidatos y la enviaba al general Díaz. Este la conciliaba con la lista que el mismo elaboraba de acuerdo a los compromisos contraídos. De esta conciliación resulta una lista definitiva que una vez en sus manos, Reyes hacía circular entre los diferentes centros del Club Unión y Progreso. Los agentes del Club, llegada la fecha de los comicios, efectuaran o no el ritual electoral notificaban sin pérdida de momento la elección por mayoría absoluta de los candidatos designados en la lista. Se conformaba, así, con regularidad y sin fricciones, el personal de los municipios, el congreso local y federal y todos los cargos elegibles del Poder Judicial del Estado (García Valero, 1989:154).<sup>2</sup>

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

Los gobernadores no pudieron escaparse de esta realidad. La 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

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> A pesar de esto, puede darse cuenta en 1902 de la creación de la Convención Electoral Nuevoleonesa, de abierta oposición a la reelección, principal carta de juego del régimen de Porfirio Díaz.

į

públicas federales.<sup>3</sup> 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).

Los gobernadores, en sus territorios, fueron el equivalente formal y real del poder presidencial. La función política primordial fue la de ser encargados de mantener la estabilidad interna de cada entidad, al ser portadores del *presidencialismo regional* (Espinoza Valle, 2000:55).

Pero la subordinación del gobernador al presidente, seguía enlazada bajo tres resortes: a) El manejo del dinero recaudado por cada entidad, pero entregados a la federación y que coinciden con el grado de productividad estatal. b) Facultad presidencial para seleccionar a los gobernadores. c) Intromisión presidencial para "renunciar" a los gobernadores (Hernández Rodríguez, 2003: 798).

En esta expresión del autoritarismo por parte del gobernador no podía soslayar por lo menos una regla fundamental para la elección de sus candidatos a puestos de elección popular, puesto que si la elite política local reclamaba mayor autonomía en la selección de sus candidatos, la traducción política de esta acción se veía desde el centro como ligada a personalidades caciquiles y no necesariamente dentro de la "unidad de la familia revolucionaria" (Martínez Assad y Arreola, 1987:115).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Se recomienda ver el ensayo de Carpizo, (2001: 71-99) en donde el autor repasa las once causas citadas en el libro de 1978 por las cuales se consideraba al titular del Poder Ejecutivo el eje vertebral del régimen político con poderes metaconstitucionales. En el ensayo el autor contrapuntea, a la luz de los cambios vertiginosos de la transición mexicana, los postulados que sostenían el exorbitante poder presidencial.

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

La primera fractura puede explicarse en la renuncia del gobernador Eduardo Elizondo (1967-1971). En 1971, el gobernador enfrenta problemas con la Universidad Autónoma de Nuevo León, al impulsar una Ley Orgánica, mejor conocida como "Ley Elizondo" que mandataba una Junta de Gobierno sin la presencia de universitarios. Esto provocó un amplio movimiento de protesta entre la comunidad universitaria y que tendría un apoyo solidario con estudiantes de la UNAM en la Cd. de México. La salida de Elizondo se produjo de forma inminente por la conflictividad social que estaban creando los grupos universitarios. Su lugar es ocupado por Luis M. Farías, (1971) como gobernador sustituto, quien es nombrado directamente por Echeverría. Farías continuó afrontando problemas con la comunidad universitaria y reprimió violentamente al naciente Frente Popular de Tierra y Libertad.

El siguiente gobernador fue Pedro Zorrilla Martínez (1973-1979) quien comienza un proceso de modernización administrativa con la primera promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Sin embargo, desde su inicio Zorrilla Martínez

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> A pesar de que en Nuevo León, la inestabilidad política se vio afectada por la renuncia del gobernador, no tuvo los efectos potenciales de ingobernabilidad en que derivó el movimiento de protesta en el D.F. Las movilizaciones estudiantiles del D.F tuvieron consecuencias sangrientas por la represión del 10 de junio de 1971, conocido como el Jueves del Corpus Christi, en donde precisamente el futuro gobernador de Nuevo León, Alfonso Martínez Domínguez, entonces regente del D.F. estaría gravemente implicado en los hechos.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Luis M. Farías (1992:127) relata cómo se fraguó la renuncia de Elizondo, en donde la intervención del Grupo Monterrey en la persona de Eugenio Garza Lagüera, estuvo presente para conocer de antemano la posible renuncia.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> La designación de Farías se dio en una escueta llamada telefónica del presidente Echeverria: "Hola tocayo. No me vas a decir que no. Te vas a Monterrey de gobernador. Me saludas a Eugenio." (Farías, 1992:130)

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> "Luis M. Farías, la habilidad de tener simultáneamente dos opiniones encontradas" Revista Proceso, núm. 463, 16 de septiembre de 1985, pp.10-13.

fue un gobernador rechazado por actores locales.<sup>8</sup> Se le criticó su desarraigo y su identificación con intereses del círculo del presidente Luis Echeverría para mantener el control político sobre el Estado y específicamente sobre el llamado Grupo Monterrey. En su periodo ocurre la muerte del empresario Eugenio Garza Sada en 1973 a manos de la guerrilla urbana, lo que desata un enfrentamiento duro con la clase empresarial, además de los enfrentamientos de la CTM, CROC con la FSI (Federación de Sindicatos Independientes).<sup>9</sup>

El siguiente periodo de gobierno también fue representativo de la expresión autoritaria: la gubernatura de Alfonso Martínez Domínguez (1979-1985). A pesar de hacer descendido del círculo presidencial de Echeverría por la matanza de estudiantes en 1971, el presidente López Portillo lo propone como gobernador de Nuevo León. Por su mano dura, se confiaba en que pudiera poner orden en dos factores que estarían afectando la gobernabilidad del estado: el movimiento urbano popular y la relación descompuesta con los empresarios (Bailey, 1995:180).

El gobierno de Martínez Domínguez se caracterizó por las acciones de represión en contra de la universidad pública y en acciones violentas contra el Frente Popular de Tierra y Libertad, además de minimizar políticamente la pluralidad partidista, expresada en el PAN y en el Partido Comunista Mexicano (Nuncio, 1982:109; Nuncio y Garza, 1992:192). Estos autores resumen la identidad política de ese gobernante:

<sup>8</sup> Entrevista con Sergio Elías Gutiérrez, 19 de marzo del 2004, Monterrey, Nuevo León.

<sup>9 &</sup>quot;Conflicto en Nuevo León", Revista Análisis Político, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, núm.42, 31 de octubre de 1977, p. 335.

Alfonso Martínez Dominguez fue un miembro importante de la elite política priísta, que subió desde el sector popular del PRI para dirigir a la CNOP, luego ser líder de la Cámara de Diputados, Secretario General del PRI y posteriormente regente del DF. Era conocido junto con J. Robles Martínez y Rómulo Sánchez como los "Tres pequeños coroneles" por estar ligados con el General Alfonso Corona del Rosal, personaje involucrado en la masacre estudiantil de 1968. AMD permaneció con su cargo priísta a pesar de haber apoyado a Corona del Rosal, como candidato a la presidencia, quien perdió ante Echeverría, quien lo nombró posteriormente regente del DF. Véase Langston (1995:264-267).

- a) Su natural identificación con el Grupo Monterrey, en tanto que sacrificado y resentido con el Presidente Echeverría, a quien los empresarios de este grupo habían tornado en su béte noire.
- b) Su perfil diazordacista y la consecuente fama de político de mano dura.
- c) Su manifiesta inclinación empresarial, al mismo tiempo como hombre público y como hombre de negocios.
- d) Su probada audacia al servicio del sistema político, y un rápido aprendizaje de la situación de las fuerzas en Nuevo León, entidad de la que se había mantenido prácticamente alejado (Nuncio y Garza; 1992; 192).

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

El siguiente gobernador, Jorge Treviño Martínez (1985-1991) tenía un ascendente de un mayor perfil administrativo que su antecesor. Fue egresado de la UNAM y ligado al círculo de Miguel de la Madrid (Bailey, 1995:180).

Es a partir de la gubernatura de Jorge Treviño en donde el tema electoral engarza con mayor profundidad a la movilización social tanto de las organizaciones civiles como de los partidos políticos, principalmente del Partido Acción Nacional. Su gubernatura estuvo marcada por el férreo enfrentamiento con los grupos políticos de oposición, ya que tuvo un déficit estructural de legitimidad por las protestas post-electorales iniciadas por el PAN que reclamaban la victoria para el entonces candidato a gobernador Fernando Canales Clariond, y que sobre esto destacaremos más adelante, cuando destaquemos el proceso de liberalización política.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> "La medalla Alfonso Reyes, pago a AMD por pisotear autonomía", Revista Proceso, núm.464, 23 de septiembre de 1985 pp.24-28, citado de Luis E. Todd, Piso 8, Un sexenio en la universidad, Ed. Castillo, Monterrey, 1985.

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

Su gobierno se enfrentaría con el asentamiento del Cartel del Golfo en la entidad. Con la extradición de García Abrego del municipio de Juárez, en febrero de 1996, Nuevo León se volvió un referente obligado para entender las pugnas entre los cárteles de la droga en la zona noreste del país. Sin embargo, para algunos analistas la renuncia obligada de Rizzo se signó desde el día 28 de febrero de 1995 cuando es detenido Raúl Salinas de Gortari, acusado de actos de corrupción y su hermano, el ex presidente Carlos Salinas de Gortari, se refugia en la colonia San Bernabé en Monterrey para iníciar una huelga de hambre.

En la Secretaría de Gobernación, Rizzo aparece como el encargado de la logística de la "huelga" del ex presidente Salinas de Gortari. Por tanto, al hacer la purga salinista en la administración de Ernesto Zedillo, su salida era inminente. En abril de 1996, el entonces gobernador comunicó desde la Secretaría de Gobernación su renuncia al

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Sobre el perfil político de Sócrates Rizzo, Luis E. Todd (1999:150) da cuenta: "Sócrates era una contradicción viviente y un economista disciplinado, con estudios de posgrado, pero con una mentalidad muy insegura que le generó una tendencia a nombrar colaboradores amigos e inofensivos, y en esa forma, excluyó a la clase política real, lo que le costó su vida política".

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Véase "Años de conflictos" El Diario de Monterrey, 18 de abril de 1996, p.9a. Véase también el sugerente análisis que hace Gutiérrez (1996:10-15) sobre la caída de Rizzo, en términos de la crisis de gobernabilidad a la que fue sometida la entidad por los errores políticos y la inestabilidad gubernativa del periodo.

Secretario General de Gobierno, Héctor S. Maldonado y al líder local de la fracción legislativa priísta, Juan Manuel Parás. 14

Natividad González Parás, entonces subsecretario de Desarrollo Político en la SEGOB, fue quien operó la salida de Rizzo, para limpiar el escenario político y no manchar su proyecto de ser gobernador en 1997. El mismo en una entrevista posterior declara: "El relevo del Ejecutivo estatal fue oportuno y pertinente, porque había condiciones de dificultad en la gobernabilidad de Nuevo León. Se habían generado inercias que efectivamente no eran positivas para el PRI". <sup>15</sup>

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

En suma, en Nuevo León durante las décadas que gobernó el PRI se tuvo un paradigma de gobernabilidad en el sistema político sostenido por un arreglo institucional que no permitió el florecimiento de la rendición de cuentas, el pluralismo político de los actores sociales y civiles. Sin embargo, esta falta de condiciones democráticas fue una situación que se repetía en otras entidades y la que prevaleció a nivel federal. 16

En esta gobernabilidad autoritaria permaneció un sistema de partidos no competitivo, que mantuvo una preeminencia del PRI sobre otras fuerzas políticas; la existencia de una articulación de la sociedad basada en el sistema corporativo-clientelar

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> "Ascenso y caída de Rizzo por la gracia del señor", ltinerario Político, Ricardo Alemán A. La Jornada, 19 de abril de 1996.

<sup>15 &</sup>quot;Reacomodo de elites sin propuesta política", La Jornada, 4 de junio de 1997, p.16.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Para el caso de Nuevo León, véase el estudio de Ibarra (1999) donde hace una radiografía sobre la maquinaria del estado para la asegurar el triunfo priista en las elecciones federales y locales.

que manejaba el partido; una centralización política en la figura del gobernador en detrimento de los otros dos poderes constitucionales, el legislativo y el judicial, además de la ya consabida relación partido-gobierno en los cauces de la ilegalidad. Irónicamente este esquema tradicionalista de operar la política mexicana sería (en el marco de una investigación de desvíos de dinero de la Tesorería del Estado a las arcas del PRI) justificado por uno de los ex dirigentes del PRI en Nuevo León, Horacio del Bosque:

(...) el PRI recibió apoyos económicos de la Tesorería del Estado a lo largo de mi dirigencia para apoyar la operación del partido, como derivación de un procedimiento establecido. En este sentido, es del conocimiento general que los partidos políticos son instituciones de carácter público que reciben apoyos gubernamentales para coadyuvar con sus propósitos. Esta práctica histórica está arraigada en el país desde hace muchos años en los usos y costumbres de las relaciones de todos los partidos con sus gobiernos.<sup>17</sup>

Como lo ha señalado Morlino (1994: 111) en la forma en que la oposición antirégimen se organiza en la última fase del régimen autoritario, es cómo se puede condicionar el momento de la instauración de un nuevo régimen.

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

A continuación se hace una breve semblanza de este camino de liberalización política, iniciado principalmente por la sociedad política, representada por actores del Partido Acción Nacional y actores de oposición manifestados en organismos civiles que

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Las cursivas son propias. "Aflora en Nuevo León un peculado priísta que involucra a funcionarios panistas", Revista Proceso núm. 1229, 21 de mayo del 2000, p.39.

lucharon por las garantías político-electorales de los ciudadanos concretamente en el respeto al voto y la equidad electoral.

# 4.3 La interrelación de la sociedad política y civil.

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

La racionalidad del estado nacional mal encubría para los avezados norteños la voluntad del dominio de las elites centrales del poder. Aceptarla fue el precio que el pueblo nuevoleonés pagó por industrializar su tierra natal. Cuando las elites económicas locales coincidieron en sus intereses con la voluntad porfirista de control central, Nuevo León vivió el período de mayor progreso material, que lo colocó a la cabeza de la industrialización nacional (García Valero; 1989:11).

Sin embargo, los estertores de la liberalización iban a producirse, no obstante el ensamblaje sólido entre la elite política y económica. La concentración de los más connotados industriales se aglutinó en torno a lo que se conoció posteriormente como el Grupo Monterrey, influyente no sólo en la entidad, sino a nivel nacional. 18

Véase uno de los estudios más importantes desde la perspectiva marxista del Grupo Monterrey en Nuncio (1982). Véase también "Grupo Monterrey" Revista de Análisis Político, Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C. núm. 14, 11 de abril de 1977, p.106. La elite empresarial nuevoleonesa es considerada hasta nuestros días una de las más influyentes en la composición de los grupos políticos del país. Por ejemplo que en la integración del gabinete foxista en el año 2000, el pago de facturas al Grupo Monterrey, es amplio al incluir en su lista a varios de sus integrantes o personajes ligados a ellos. Véase "El gabinetazo de Fox. Los empresarios y el poder", Carta de Política Mexicana, núm. 254, 22 de diciembre de 2000.

No obstante, en el año de 1976 y antes de la reforma federal electoral de 1977, por iniciativa del gobernador Zorrilla se instrumenta una reforma electoral, que marcó por su trascendencia las pautas del juego electoral en el sistema de partidos local. Esta Ley Electoral de Nuevo León otorga el voto a todos los mayores de 18 años, (que antes era de 21); estipula la creación de la Comisión Estatal Electoral como un organismo autónomo, permanente y con funciones más amplias que su antecesora la Comisión Estatal de Vigilancia Electoral.

Aunque permanece la figura del Secretario General de Gobierno como presidente, incorpora a un representante por cada partido político registrado, además de tres representantes del Poder Legislativo, un representante del Poder Ejecutivo. Se establecen por primera vez las normas para realizar la propaganda electoral, además de otras precisiones referentes a la instalación de casilla de voto. Esta reforma, además contenía cambios para la integración del Poder Legislativo que estaría integrado además de los diputados electos de mayoría, por una cantidad proporcional de diputados de minoría, los llamados diputados de partido. Seguía estando la calificación de las elecciones de diputados y gobernador en las manos del congreso estatal y se suprimen las candidaturas independientes vigentes desde la ley electoral de 1949 (Covarrubias, 1996:180-181).

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

empresarios tan cuidadosamente construida desde la época de la *pax* porfiriana.<sup>19</sup> Era el resultado del choque político-ideológico que tuvieron los empresarios con el sexenio de Echeverría (1970-1976).

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

Se cuestionó la identidad nacional monolítica, que se empeñó en minimizar las identidades regionales, para fundirlo todo en un solo proyecto nacional-revolucionario (Paris Combo, 2000: 108,125, Nuncio, 1986: 72).

Sin embargo, este sentido de cuestionar "lo que venga del centro", no fue sentido sólo por la elite empresarial, sino también por parte de los pequeños y medianos empresarios; las clases populares y medias que redescubren el espacio electoral como método legítimo de lucha (Barraza y Bizberg, 1991: 423; Mizrahi, 1998:5; Loaeza, 1999:359). Fue el principal eje norteño conformado por Sonora, Chihuahua y Nuevo León los que marcadamente enfilaron a mitad de los años ochenta una lucha de movilización social por la defensa del voto.

El PAN en Nuevo León a pesar de contar desde finales de los años setenta contó entre sus filas a los empresarios prominentes, esto no era la variable persistente para el ámbito nacional. En este sentido, Barraza y Bizberg señalan:

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Nuncio (1986:23) relata el surgimiento de Fernando Canales, dentro de este proceso: "Nuevo León, 1982. Se ha producido la nacionalización de la banca. Los dueños de los bancos y de las empresas incorporadas claman en contra de la decisión (...) Entre ellos se destaca un joven espigado cuya sencilla apariencia Ivy League no logra ocultar un gesto desafiante. Es el industrial y diputado federal Fernando Canales Clariond".

Los grandes empresarios que participan activamente en el PAN como Canales Clariond, Adán Elizondo, José Luis Coinderau, Jorge Eugenio Ortiz, Mauricio Fernández y Andrés Marcelo Sada, son de Monterrey y responden a una circunstancia histórica y regional particular, pero no son de ninguna manera una constante en el resto del país, más bien constituyen una excepción. En su mayoría los candidatos son pequeños y medianos empresarios y en algunos casos surgen de las clases populares" (Barraza y Bizberg, 1991:437).

La inclusión de los empresarios en las filas del PAN no fue gratuita, sino porque veían en este partido la plataforma en donde podían expresar ampliamente sus ideas.<sup>21</sup> El partido había desarrollado un camino por la defensa del voto y de garantías a la equidad electoral, amén de la defensa de los intereses localistas y las organizaciones intermedias ante un Estado intervencionista desde su fundación en 1939 (Loaeza, 1999:359; Reveles Vásquez, 2003a:190).<sup>22</sup>

En Nuevo León, desde 1939, el PAN formó su primer comité de organización teniendo una gran respuesta por un núcleo duro de militantes que le darían consistencia y presencia como partido de oposición, pese las crisis internas que presentaría en el tiempo (Loaeza, 1999: 379). Sin duda, este dato es crucial, porque en términos históricos, el PAN fue el partido que se reconoció históricamente ante el electorado nuevoleonés como el principal "opositor" del régimen político priísta.

No obstante, a mediados de los años setenta, a consecuencia de la política económica tanto de Luis Echeverría como de José López Portillo, una nueva corriente

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Véase también a Camp (1995: 65-80) para un análisis sobre los orígenes de clase media y alta sobre los liderazgos del PAN.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> En la hipótesis de Mizrahi (1996:6) sin embargo, aunque los empresarios ayudaron a construir la base electoral, sobre todo desde la década de los años ochenta, no contribuyeron al fortalecimiento del PAN como organización política, porque a menudo crearon estructuras paralelas desde la cual organizaron campañas. Dos ejemplos de ellos fueron el DHIAC en la campaña de Clouthier y la creación de Los Amigos de Fox, en donde en este último fue comprobado su financiamiento ilícito por el IFE.

Aunque tuvo la proyección institucional una vez que estuvieron en las filas del PAN, cabe aclarar como se ha sostenido anteriormente, que el Grupo Monterrey fue un actor que manifestó un rechazo al gobierno de Zorrilla, ligado a Echeverría, así como su presente implicación en la caída de Elizondo en 1971. Véase "Precampaña en Nuevo León", Revista de Análisis Político, Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C. núm. 42, 30 de octubre de 1978, p.331.

interna en el partido, los neopanistas, integrados principalmente por empresarios, se enfrentaron con los panistas doctrinarios que había dominado las estructuras dirigentes del partido. Un análisis sobre estos empresarios acota:

(...) son caudillos burgueses que arrastran tras de sí a varios de sus correligionarios de clase, los que han tomado por asalto a la dirección panista (...) Es ya virtualmente visible como algunos de los antiguos militantes panistas de vieja capa se han quejado de avallasamiento que de su partido han hecho algunos empresarios (...) se trata de una fracción del empresariado radical." <sup>23</sup>

La batalla interna nace justamente en 1976 cuando el partido se ve afectado por lo que se conoce como *eficacia electoral*, que integran militantes que tienen sed de ganar y gobernar y que no estaban ya tan de acuerdo con las políticas del legado posrevolucionario (Loaeza, 1990:655). <sup>24</sup>

Los doctrinarios pugnaban por la no participación en comicios viciados.<sup>25</sup> Definían al partido como un agente de socialización democrática, formando militantes para la defensa del voto. Los neopanistas exigían simple y llanamente la ambición de poder político al partido; abandonar *el misticismo del voto*. José Luis Coindreau, militante panista desde 1961 y a la postre Secretario General de Gobierno del Estado en el gobierno panista, señala esta dicotomía entre ambos tipos de militantes en el partido:

Nosotros éramos neopanistas (...) nosotros decíamos para cambiar este país necesitamos llegar al poder, no por el poder mismo, sino para propiciar el bien común. El otro camino es muy largo, es un camino apostólico, y este es el camino correcto, sin perder los principios y ellos decían (los doctrinarios) 'hay

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Revista de Análisis Político, Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C. núm. 11, 15 de diciembre de 1984, p.92.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Estas condiciones para la participación electoral eran lo que finalmente suscitaba controversia cada vez que el partido tenía que debatir, después de enfrentarse contra la maquinaria del partido hegemónico dominante. En ese contexto se inscribe la crisis de 1976 que los lleva a no presentar candidato presidencial durante la gestión de José Angel Conchello, (1972-78); este dirigente buscó hacer prevalecer el perfil electoralista del partido (Reveles, 1998:53).

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> En la XII Convención Nacional del PAN (febrero de 1955) es donde se plantea por primera vez la posibilidad de no participar debido al fraude electoral recurrente. Véase Gómez Mont y Urueta (2003:51)

que mover las almas para que finalmente el sistema se rinda graciosamente' y nosotros decíamos 'no se va a rendir graciosamente nunca, hay que arrinconarlo y presionarlo para el sistema hacerlo a un lado, y (así) meter nuestro pensamiento crítico'. <sup>26</sup>

A los neopanistas se les puede ubicar en una división: la fracción pragmáticamoderada integrada por actores como Jesús González Schmall, Pablo Emilio Madero,
José Angel Conchello, y Abel Vicencio Tovar. Por otra parte, estaba la fracción
pragmática-radical integrada por Luis H. Alvarez, Francisco Barrio, Manuel J. Clouthier,
Norberto Corella, Eugenio Elurdoy y el que sería el futuro gobernante de Nuevo León:
Fernando Canales (Reveles Vázquez, 2003a:148).<sup>27</sup>

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

<sup>26</sup> Entrevista personal a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> La inclusión de estos actores en un ala u otra sirve para ubicarlos en la determinada coyuntura que hizo el autor. Sin embargo, la movilidad de estos actores se presentó, por ejemplo en el caso de Luís H. Alvarez quien en 1988 en su papel de dirigente nacional del PAN, se distinguiría por tener un papel sumamente moderado, al pedir la legitimación en los hechos del déficit estructural de origen que marcó al sexenio de Carlos Salinas de Gortari, de aquellos que asumieron una función de gobierno como Francisco Barrio o el mismo Fernando Canales.

#### 4.4 El escenario de 1985

Conscientes de que la última reforma electoral promovida en 1976 dejaba insatisfechos el respeto a la voluntad popular mediante el voto, en 1985 un grupo de empresarios de Nuevo León prepararon la organización de una asociación civil para promover la democracia. En este documento titulado *Manifiesto de la Democracia Mexicana* se citaba:

Las elecciones son una oportunidad para dar muestra patente de que los mexicanos tenemos la conciencia cívica necesaria para auto-determinarnos como pueblo soberano. La democracia no se agota en los procesos electorales, pero es en estos donde se puede forjar la única base sólida de la democracia como sistema de vida. Por ello, actuar para que estas elecciones sean limpias transparentes y pacíficas es deber ciudadano y responsabilidad inevitable ante generaciones futuras.<sup>28</sup>

Este documento constituyó quizá una muestra de la autonomía de algunos empresarios o con el régimen político en el ámbito de la equidad electoral.<sup>29</sup>

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

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

<sup>28</sup> Desplegado "Manifiesto de la Democracia Mexicana", El Porvenir, 6 de julio de 1985, p.18b. El desplegado iba firmado por Javier Livas, Mauricio Zambrano, Jorge Farías, Héctor Palacios y Fernando Elizondo Barragán; este último, futuro integrante del gabinete de Fernando Canales.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Por lo menos, esta era la lectura que le daba Alfonso Martínez Domínguez a la participación política de los empresarios: "Independientemente de mi posición de priista, creo como mexicano que es un grave error de los empresarios exponer su inconformidad contra el sistema político, postulándose en el PAN", citado en Garza (1985:90)

ambiente electoral y establecer un compromiso con la limpieza de las elecciones (Javier Livas, 2002: 15).

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

A consecuencia de estos comicios se produjo un enfrentamiento entre policías y manifestantes que reclamaban el triunfo para el candidato panista, Fernando Canales Clariond que ya había sido diputado federal y dirigente local de la CANACO.<sup>31</sup>

La legitimidad de origen del candidato priísta Jorge Treviño Martínez estaba siendo cuestionado por la singular ofensiva de lo que se hacía llamar Frente Político-Popular movilizado en dos polos por el PAN: por un lado el frente jurídico que abrió la

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Al negarse a aceptar la mordaza de cristal, según Rogelio Sada, motivó su renuncia como Director Ejecutivo de Vitro. Entrevista a Rogelio Sada, 10 de agosto del 2004, Monterrey, Nuevo León. Véase una entrevista de la época, "Los empresarios perdieron su libertad por la vía de la dependencia: Rogelio Sada", Revista Proceso, 2 de diciembre de 1985, núm.474, pp. 6-9.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> La mayoría de los candidatos a puestas de elección popular en los años ochenta provenían de las cámaras empresariales. (Loaeza, 1999:358; Nuncio, 1986:253) Canales no era la excepción y justificaba así su ingreso al partido: "No me quedaron chicas las cámaras, lo que pasa es que estas tienen un objetivo distinto como agrupar empresarios para la defensa de sus intereses y son además organismos de consulta para la política económica de gobierno." "Canales niega neopanismo empresarial", El Diario de Monterrey, 3 de febrero de 1985, p.4b.

impugnación de los resultados en el Colegio Electoral del congreso estatal, en los tribunales electorales locales y en la Suprema Corte de Justicia, y por el otro lado en las movilizaciones ciudadanas (Salazar, 1996:36).

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

Había que iba desvistiendo al monstruo, para dejarlo en su verdadera dimensión, era un monstruo de papel (había) que irle quitando su aureola de legalidad, su aureola de buen gobierno, su aureola de limpieza, creo que quedaba claro entre nosotros que este era el camino, que había que quitarle rebanaditas y eso era lo que hacíamos efectivamente... (volvimos) a la fe a seguir luchando, por el lado democrático, sin prisas pero sin pausas (...). 32

En suma, fueron varias las movilizaciones que se dieron para protestar contra el fraude electoral de 1985. Se pueden resumir cuatro manifestaciones importantes: el 9 de julio se organizó la Marcha de la Democracia; el 12 de julio se realizó la Marcha de la Dignidad; el 26 de julio la Marcha de la Soberanía y el 2 de agosto la Marcha de la Exigencia (Livas, 2002:19).<sup>33</sup>

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

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garça Garça

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Véase "Protestan panistas" El Porvenir, 10 de julio de 1985, p.1; "Sigo en pie de lucha: FC" El Porvenir, 12 de julio de 1985, p.1; "Pide AN nuevas elecciones", El Porvenir, 27 de julio de 1985, p.1.

Jesús Cantú (director del periódico El Porvenir) y yo le vamos a sugerir a Fernando Canales la creación de la Asamblea Democrática Electoral. En una de las manifestaciones Fernando Canales anuncia la creación de este grupo ciudadano integrado por panistas y no panistas y en la primera reunión del grupo acordamos hacerla todavía más plural. Luis Santos de la Garza y algunos pensaron que debía invitarse a gente de la izquierda (...) se invitó a Lucilda Pérez Salazar, (PSUM) a Camero, a Steines (Frente Popular Tierra y Libertad) y queda integrada la asamblea.<sup>34</sup>

La Asamblea Democrática Electoral (ADE) fue constituida formalmente el 31 de julio de 1985.<sup>35</sup> Además, en otras acciones alternas algunos militantes panistas a través del Movimiento Constitucional Mejicano (sic) al mando de Herminio Gómez Rangel permanecieron en huelga de hambre en protesta por el fraude electoral así como también del Movimiento Democrático Francisco I. Madero que dirigió Manuel Marroquín se organizó La Marcha de la Solidaridad.<sup>36</sup> También los partidos de oposición izquierdista PSUM, PMT, PRT organizaron movilizaciones para demandar resultados electorales limpios.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> "PSUM pide implementar medidas de apoyo a nulidad" El Porvenir, 18 de julio de 1985, p.2b.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Entrevista con Javier Livas, 30 de julio del 2004, Monterrey. Aunque en ese momento se le llamó Congreso Democrático Electoral, después se le cambiaría el nombre a Asamblea Democrática Electoral. Dentro de los panistas destacados se encontraban Jesús Hinojosa, Fernando Elizondo, José Luis Coinderau y Alejandro Páez Aragón, quienes se integrarían posteriormente al gabinete panista de Fernando Canales. "Pide AN nuevas elecciones" El Porvenir, 27 de julio de 1985, p.1.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> La importancia de la ADE, ha sido consignada por los especialistas Nuncio y Garza (1992:217) al catalogarlo como fruto relevante de la lucha electoral de 1985 cuyos efectos fue a) la consistencia de la alianza más allá de la coyuntura y su culminación en un proyecto de nueva ley electoral, b) serviría de precedente para Chihuahua en el Movimiento Democrático Electoral. En el mismo señalamiento coincide Livas, pues el fue el delegado del ADE en Chihuahua en las elecciones de 1986 y señala que sirvió de precedente para el movimiento cívico de aquel estado. Entrevista con Javier Livas, 30 de julio del 2004, Monterrey.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> "Panistas en huelga, sin daños", El Porvenir, 16 de julio de 1985, p.3b; "Realizan Marcha de la Solidaridad" El Porvenir, 20 de julio de 1985, p.13.

El PAN incluso montó un Museo de Lucha Electoral en el kiosco de la Plaza Zaragoza en donde se les mostraba a los traúsentes la campaña política de Fernando Canales y la información sobre el fraude del cual habían sido objeto.<sup>38</sup>

También los panistas expresados en el Movimiento Democrático Francisco I. Madero, inician el diálogo con la población La Hora del Orador en donde narraron en la plaza pública los sucesos fraudulentos del 7 de julio y la necesidad de pedir la nulidad de las elecciones.<sup>39</sup> Sin embargo, el sistema político local tenía un límite para tolerar la escalada de movilizaciones.

El 2 de agosto de 1985, en la llamada Marcha de la Exigencia, los manifestantes a las puertas del Palacio de Gobierno fueron dispersados por el cuerpo de granaderos de forma violenta. Ahí llevarían una urna con más de 100 mil cartas repudiando el fraude del 7 de julio. Algunos reclamaron que Fernando Canales haya abandonado a la concurrencia una vez que se produjeron los hechos violentos. Ante el reclamo de abandono, Canales objetaría que él había ya concluido su mitin, por lo cual ya se había alejado del lugar y que no venía a hacer una "campaña de enfrentamiento físico" (Salazar, 1996:36).

Fernando Canales, a pesar de haber sido incluido por Reveles (2003a) dentro del ala pragmático-radical del neopanismo, no llevó esta supuesta radicalidad hasta los límites que desbordaran el canal pacífico de la protesta, lo cual según Linz (1996a) este

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> El museo incluía un audiovisual con algunas preguntas como ¿Qué es una campaña electoral? ¿Qué es una campaña del PAN? ¿1985, la campaña del si se puede? ¿Y el triunfo del pueblo? El Porvenir, 25 de julio de 1985, p.1.

39 "Inician panistas hora del orador", El Porvenir, 26 de julio de 1985, p.7b.

es un principio de lealtad al principio democrático. <sup>40</sup> El futuro gobernador lo señalaría en una entrevista posterior:

Las marchas partían de Juan Ignacio Ramón y Pino Suárez y concluían en el centro, los nuevoleoneses se manifestaron de forma muy espontánea y decidida, incluso había un segmento muy agresivo que me pedía encabezar actos violentos, como la toma del palacio (de gobierno) y rompimiento de puertas. Una tesis del PAN y una estrategia de acción que yo, Fernando Canales comparto totalmente, es hacer acción política por la vía pacífica (Salazar, 1996: 36-37).

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

(...) (poner) especial énfasis en reintegrarle al ciudadano sus derechos electorales, sin menoscabo de los derechos que se conceden a las asociaciones llamadas partidos políticos. Por ende, les brinda igual oportunidad a los ciudadanos independientes y a los partidos políticos en la estructuración de los órganos electorales de autoridad. La forma de integración de la Comisión Estatal Electoral se concibe como una combinación equilibrada de ciudadanos y representantes de partidos políticos. Ello marca una pauta trascendente al eliminar la participación de representantes de las autoridades constituídas. 41

En resumen la iniciativa contenía siete puntos fundamentales: 1) autoridades electorales independientes 2) depuración de los padrones electorales 3) padrón confiable

Esta postura de Canales está claramente identificada con el indicador de Linz (1996:70): "Un rechazo claro e incondicional del uso de medios violentos para alcanzar o conservar el poder, excepto por medios constitucionalmente legítimos, cuando haya de enfrentarse con un intento ilegal en la toma de poder".
 Iniciativa de Ley Electoral Democrática del Estado de Nuevo León presentada al Congreso del Estado

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Iniciativa de Ley Electoral Democrática del Estado de Nuevo León presentada al Congreso del Estado por los integrantes de la Asamblea Democrática Electoral, Monterrey, N.L. 20 de septiembre de 1985, mimeo, en "Relatoría de las iniciativas y propuestas para la renovación de la legislación electoral al Estado," Archivo Legislativo del Congreso del Estado de Nuevo León.

4) credencial con foto 5) sanciones a delincuentes electorales 6) acceso a medios 7) candidaturas independientes (Livas, 2002: 28).

Este fue el producto específico de la Asamblea Democrática Electoral, que sin embargo, sería archivado e ignorado por el Poder Legislativo local dominado por mayoría priista.42

#### 4.5 El camino del reformismo electoral

En 1987, se vuelve a retomar el debate sobre las reglas del juego electoral. En este año, el Congreso local aprueba una reforma electoral por mayoría priísta, con el voto en contra de los cuatro y únicos diputados panistas. 43 Esta ley no cambiaba las condiciones de competencia inequitativa para los partidos; aún se mantenía la mano del gobierno en la organización electoral.

Más allá de la negativa de oposición, se tomarían medidas radicales que tendrían por objeto repeler la medida legislativa. Con esto empezaría otra fase de la liberalización política, y que era promovido por los panistas que se habían convertido en el principal adversario del régimen. Para esta oposición partidista el reclamo adquirió un cariz de resistencia civil porque se percibió que: "era la única manera de poder cambiar las cosas".44 Fue así que bajo esta coyuntura de rechazo a la propuesta de reforma electoral de 1987, es que surge el Ejército Democrático, cuyo dirigente era Rogelio

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> "Congreso local recibe iniciativa de Asamblea Democrática Electoral", El Diario de Monterrey, 26 de septiembre de 1985, p.3b.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Los diputados panistas era María Teresa García Madero, Luis Santos de la Garza, Eduardo Arias Aparicio y Miguel Gómez Guerrero (Covarrubias, 1996:224).

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

Sada, empresario regiomontano que había pertenecido al importante grupo empresarial Vitro, quien señala su nacimiento:

Como se venía venir la aprobación de esta ley es como nace el Ejército Democrático y se reúne con otras fuerzas enérgicas lidereadas por Fernando Canales del PAN (...) aunque algunos no eran panistas. Éramos rabiosamente electorales, era heterogéneo, aunque podría decirse que no había una fuerte presencia de izquierda. 45

En la acción más importante que realizó el Ejército Democrático, después de un plantón frente al Palacio de Gobierno, se tomaron las oficinas del entonces Secretario General de Gobierno, Lucas de la Garza, en donde también exigían que se convocara al pueblo de Nuevo León a un plebiscito y que el gobernador vetara la ley de 1987. Posteriormente los manifestantes fueron desalojados de forma violenta por parte de los elementos de seguridad pública del Estado. El acto de violencia gubernamental fue condenado por las cámaras empresariales locales de Nuevo León. 47

El entonces presidente del Consejo Cívico de las Instituciones de Nuevo León, Arnulfo Flores Rodríguez, (y después integrante del gobierno panista) apoyó el reclamo del Ejército Democrático, en donde ya se habían sumado las peticiones formales del PSUM, Tierra y Libertad, ADE y el mismo PAN.<sup>48</sup> Fue un frente civil amplio que marcó hondamente el camino de la liberalización política local en aras de alcanzar una garantía de participación electoral equitativa. Esto tuvo una repercusión para la

46. "Plantón termina en desalojo", El Norte, 13 de mayo de 1987, p.20b.
 47 "Reprueba IP exceso de violencia", El Norte, 14 de mayo de 1987, p.1.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Sada se identificaba en aquel entonces como simpatizante del PAN. Su militancia formal en el partido inicia en 1989. Entrevista a Rogelio Sada Zambrano, 10 de agosto de 2004, Monterrey, Nuevo Leon.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> "Demandan al gobierno vetar iniciativa priísta", El Norte, 13 de mayo de 1987, p.20b.

formación de otros organismos civiles que luchaban por la equidad electoral en otras entidades.<sup>49</sup>

Sin embargo, el gobernador Jorge Treviño, no movió lo aprobado por la mayoría legislativa priísta, ni convocó a ningún plebiscito. Ante la negativa gubernamental, la oposición partidista del PAN llevaría el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, por considerar que Ley Electoral de Nuevo León vigente desde mayo de 1987, vulneró el ejercicio de los derechos políticos reconocidos por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La resolución de la OEA fue favorable a la petición de los panistas nuevoleoneses. Fue una victoria moral para la oposición partidista, porque no se hicieron las modificaciones pertinentes que sugería la OEA, por lo menos en esta coyuntura. 50

La siguiente reforma electoral local se hizo posterior a la reforma federal en 1993. Para octubre de este año, el congreso local de Nuevo León de mayoría priísta, había decidido incorporar los principales puntos de cambio, en este afán de "modernización ciudadana de la legislación federal" nacidos de los foros de consulta pública organizados en Nuevo León. La Comisión Estatal Electoral queda como sigue: un comisionado ciudadano pero aún designado por el Poder Ejecutivo. Se suprime la

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> La presencia del Ejército Democrático no era aislada en ese momento. Desde 1986, se había subsumido a un organismo que sería llamado Conciencia Democrática del Noreste, integrado por organismos civiles ligados al PAN de Cd. Juárez y Torreón. Estos propugnaban por el mismo objetivo de limpieza electoral. Después surgiría otro movimiento más amplio y heterogéneo llamado Asamblea Democrática por el Sufragio Efectivo (ADESE) En ella convergerían no solo actores políticos nuevoleoneses de oposición, sino también los militantes del Movimiento Democrático de Chihuahua, del Frente Democrático Nacional y de partidos de izquierda, PRT y PMS que tuvieron una presencia civil importante en las elecciones federales de 1988. Después viene la creación del Consejo para la Democracia, integrado también por representantes de los principales partidos de oposición y ciudadanos, que sería el antecedente más inmediato del Grupo San Ángel en 1994 y posteriormente del Seminario del Chapultepec en 1995 para discutir reformas electorales. Entrevista a Rogelio Sada Zambrano, 10 de agosto de 2004, Monterrey, Nuevo León.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos. Informe núm. 8/91, Caso 10.180, México.

intervención del Secretario General de Gobierno así como del representante del Poder Ejecutivo, pero siguen permaneciendo los del Congreso. Los representantes de partidos sólo conservan el derecho de voz. La novedad es la ciudadanización en la organización electoral. Ahora se autoriza un comisionado ciudadano por cada representante de partido con registro definitivo. Con esta reforma se elimina el principio de autocalificación en las elecciones por los mismos diputados locales, pasando esta responsabilidad a la autoridad electoral (Medellín, 2003: 108).

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

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

La designación de los comisionados ciudadanos es hecha por los partidos representados en el Poder Legislativo como quedó marcado en el artículo 63 fracc. XLVI de la Constitución Política del Estado. <sup>51</sup> Por tanto, su designación, estaría sujeta al juego de negociaciones partidistas en el ámbito legislativo, importando sobre todo, el logro del consenso para las designaciones.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Véase la síntesis sobre la evolución de las reformas electorales para Nuevo León en el documento de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León, "El camino de la ciudadanización de los organismos electorales", 1999, pp.4-6. Cfr. con el artículo de Vázquez Esquivel (2002: 127) quien pone en tela de juicio, la autonomía de la ciudadanización, puesto que su designación sigue dependiendo de la esfera de los partídos políticos; además de los criterios sub-profesionales en materia electoral que se le permiten a los candidatos para ocupar una vacante de comisionado ciudadano.

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

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

En el Cuadro 4.1, puede evidenciarse, por ejemplo el crecimiento legislativo del PAN a partir de la LXIV Legislatura, 1985-1988, donde tenían sólo cuatro diputados; aunque el resto de las partidos minoritarios PST, PDM, PPS, PARM, tenían mayor presencia con seis diputados. Para la legislatura 1988-1991 la presencia de los partidos minoritarios desaparece, repartiéndose las curules entre el PRI, 26 diputados y el PAN con 14 diputados. En la legislatura 1991-1994 tiene una presencia efimera el PARM con un solo diputado y vuelve a concentrarse las curules entre el PRI con 26 diputados y el PAN con 13 diputados. En la última legislatura antes de la alternancia, 1994-1997, el PAN gana 17 diputaciones, y el PRI se queda con 22 diputaciones, lo que representaría que por primera vez, el PRI perdiera la mayoría calificada para hacer reformas constitucionales. También por primera vez en esta legislatura, se integran el PT logrando 2 diputados y el PRD con una sola diputación. Para las elecciones de julio de 1997 donde saliera electo como gobernador Fernando Canales Clariond, su partido, el PAN,

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

Cuadro 4.1 Crecimiento de la oposición legislativa en el Congreso del Estado.

LXIV LXV LXVI LXVII Legislatura Legislatura Legislatura Legislatura 1985-1988 1988-1991 1991-1994 1994-1997 Partido MR | RP | T ⊢ MR RP T MR RP Τ MR RP T PRI 24 24 25 1 26 : 25 1 26 1.5 22 1 2 PAN 2 13 14 1 12 13 11 6 17 PST 2 2 1 PDM 1 PPS 1 1 2 2 1 1 PARM PFCRN/PC PRD 1 1 PT 2 2 Total 26 8 34 26 14 40 26 14 40 26 16 42

Fuente: Lujambio, 2000: 149

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

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

Por lo pronto, en este proceso de reemplazo interpartidario a través del PAN en Nuevo León, demostró que el camino de liberalización política había garantizado el triunfo de la democracia electoral o lo que también se conoce como el modelo pluralista-competitivo (Del Aguila, 1997:140-149).

No fue un camino de plena democratización porque no hubo acuerdos fundacionales entre oposición y régimen político autoritario, sino acuerdos limitados y graduales que permitieron la democracia electoral y con esto la llegada del PAN al poder político.

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

#### 4.6 Conclusiones

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

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

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

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

Esto es, junto al PAN, las expresiones a través de empresarios en el documento Manifiesto por la Democracia Mexicana, CANACO, Consejo Cívico de las

Instituciones de Nuevo León; de organizaciones civiles como la Asamblea Democrática Electoral, Ejército Democrático, Frente Popular Tierra y Libertad o de partidos como el PSUM y el PRT complementaron el camino de liberalización política. Las marchas multidinarias y las huelgas del verano de 1985 en contra del fraude electoral en los espacios públicos fueron elementos que alimentaron en uno u otro sentido, las funciones de una oposición democrática.

ļ

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

La Asamblea Democrática Electoral redacta el primer documento, digámoslo así - desde el espacio de la sociedad civil - para reducir los espacios flagrantes de inequidad que contenía el marco electoral vigente y sin duda, su propuesta de ciudadanización de los órganos electorales sería retomada, sin reconocerse formalmente la aportación temprana de la Asamblea, a los debates posteriores de la reforma electoral.

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

las imágenes de ambas épocas: cuando es sacado por policías del Palacio de Gobierno y cuando llega triunfal a ocupar este recinto.

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

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

Este enclave de lucha movilizatoria delineó en buena medida el resto de la transición nuevoleonesa: fueron las reglas electorales, el principal objeto de la pugna, dado que no existió un acuerdo fundacional para una democratización amplia del sistema político entre los actores sociales y políticos. Y es que quizá del entorno político, no podía obtenerse más: tanto las reformas políticas acordadas tanto por la oposición y el gobierno no podían ofrecer, en ese momento, mayores garantías democráticas que redefinieran el resto de los ámbitos en la relación Estado-sociedad.

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

organismos civiles) generando, en consecuencia, una proliferación de movilizaciones y resistencias.

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

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

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

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

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

# CAPÍTULO 5

# LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA EN EL RÉGIMEN POLÍTICO

#### 5.1 Introducción

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

Estudiar el régimen político implica conocer el nivel de las reglas e instituciones del juego político que conformaron sus fórmulas institucionales (Camou, 1996:18) sobre todo en lo concerniente a la instauración de una política democrática.

Por tanto, la indagación del capítulo está elaborado de acuerdo a la capacidad del régimen político para establecer la institucionalidad de la política democrática en el control del Poder Ejecutivo desde el punto de vista de la práctica y la normatividad constitucional por otras instancias de gobierno como el Poder Legislativo y el Poder

Judicial, mecanismos de equidad para la competencia político-electoral; acceso a las diversas fuentes de información por parte de los ciudadanos y de participación ciudadana.

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

## 5.2 El panismo gobernando en Nuevo León

El reemplazo interpartidario colocó al PAN como la primera fuerza política tanto en el Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. Esto dio como resultado en términos formales un gobierno unificado, lo cual significó que la mayoría legislativa del Congreso del Estado correspondió al partido político al que también pertenece el titular del Poder Ejecutivo. Dícho en palabras de Sartori, es la experiencia de las "mayorías consonantes no divididas" (citado en Línz, 1996:138).

Los gobiernos unificados, en teoría, aseguran en principio la gobernabilidad del régimen político, dado que hay identificación de intereses para el diseño y ejecución de la política pública entre los hacedores de la ley y el poder que se encarga de ejecutar.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Esta es una condición que acompaña por lo general a la mayoría de los gobiernos presidencialistas, aunque también pueden crearse en la misma, condiciones para "gobiernos divididos". Entendemos por esto, en el marco de una división de poderes, que el partido que lleva al gobernador a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario (50+1) de los escaños en el Congreso (Lujambio, 1996:9).

Sin embargo, en ambas composiciones legislativas, el PAN careció de la mayoría calificada para hacer las reformas constitucionales.

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

En la LXVIII Legislatura, 1997-2000, el PAN tuvo una mayoría legislativa simple con 24 diputados. El PRI sería por primera vez en la historia legislativa local, la segunda fuerza política, al tener sólo 14 diputados. Tanto el PRD y el PT tendrían una precaria representación con dos diputados cada uno. La oposición en su conjunto, sumaba 18 votos. A continuación se presenta en el Cuadro 5.1 la composición legislativa de la LXVIII Legislatura, desagregando los diputados de representación proporcional y los de mayoría legislativa.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Art. 141. del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso de Nuevo León, Legislatura LXIX, febrero de 2003.

Cuadro 5.1 Composición de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado (1997-2000)

Partido	Dippredicti			F Tokil de bai	
Politicas	Relativa	3. 他们们是 10. A. C. A. S. B.	market yalara	grupo le	######################################
PAN	18	6		24	
eret :	8	6757		AT \$ 144 75 7	
PT	0	 2		2	•
PRD	10 to	2.		**************************************	
Total	26	16	t in	42	

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

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

Los tres diputados no renunciaron a su militancia priísta, pero mantuvieron su escisión de la fracción y se les llegó a denominar el grupo G-3. Caso contrario fue el del diputado Padilla Olvera, quien resultó expulsado de la militancia del PAN al criticar las

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> El dictamen señalado indicaba: " (...) Que la separación de dos o más diputados de su grupo legislativo, no implica la formación de un nuevo grupo integrado por los diputados escindidos, sino más bien que el grupo legislativo que sufrió la escisión, deberá reconformarse para dar origen al nuevo partido correspondiente ante el Congreso del Estado, quedando los diputados que se separaron al margen de él, sin poder formar grupo legislativo alguno(...)Resulta pertinente advertir que la proliferación de grupos legislativos, perteneciente a un mismo partido político, podría generar un riesgo a la unidad y coordinación necesarias entre los diputados de una misma afiliación partidista". Exp. núm.221 Legislatura LXVIII, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, 19 de enero de 1999. pp.5 y 6.

actuaciones del PAN en el ámbito nacional y local. El diputado se unió a las filas del Partido del Centro Democrático pero no queda autorizado para formar una fracción parlamentaria al declararse improcedente su solicitud fundada en los artículos 43 y 46 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado para formar una grupo legislativo del PCD, por lo que subsistió como diputado local independiente. Fue la primera y única escisión que sufrió la fracción en todo el sexenio panista, dado que el resto del trabajo legislativo se funcionaría con apego a la disciplina legislativa.

En la siguiente legislatura del Congreso del Estado se continuó con el esquema de gobierno unificado. Como se señala en el Cuadro 5.2 para el año 2000, el PAN ya experimenta el desgaste del poder, aunque no afecta mayormente a su composición legislativa. Seguía la mayoría panista con 23 diputados, uno menos que la pasada legislatura. En el caso del PRI había aumentado dos. El PT seguía con la misma cuota, a diferencia del PRD que tendrá un diputado menos.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Específicamente en este último criticaba el escándalo de corrupción en que se había involucrado el alcalde panista Jesús María Elizondo. "Me sacan por decir la verdad: Padilla", El Diario de Monterrey, 22 de agosto de 1998, p.1b.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> La solicitud de Padilla Olvera fue presentada el 30 de junio de 1999 y recibió respuesta hasta noviembre de ese año. Congreso del Estado de Nuevo León, LXVIII, Secretaría, Oficio núm. 551/215/99 dirigido al Presidente de la CEE, Ramón de la Peña Manrique donde se comunica que el diputado Presidente del Congreso, el panista Luis David Ortiz Salinas declaró improcedente la solicitud del diputado escindido, 25 de noviembre de 1999.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> A pesar de fue un acuerdo legislativo por unanimidad el no reconocimiento del grupo legislativo del PCD, en el dictamen previo de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, hubo dos interpretaciones divergentes. Mientras que una corriente argumentó que los artículos 43 y 44 de la Ley Orgánica del Congreso no favorecían la creación del GLPCD, la otra interpretación fundamentada en el mismo artículo 43 señaló que si se podía formar un nuevo grupo legislativo. El veredicto del dictamen era tibio, al no fijar ninguna posición: "(...) estimamos que las dos opiniones que han sído expuestas aportan valiosos argumentos jurídicos que deben ser considerados, por lo que con el fin de ilustrar la decisión que en su momento se tome (...)". De los 11 integrantes que integraron esta Comisión, el PAN tenía mayoría, (6) pero aún así no se logró determinar una posición interna para el caso. Expediente núm. 430, Legislatura LXVII Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, Congreso del Estado de Nuevo León, 22 de noviembre de 1999.

Cuadro 5.2 Composición de la LXIX Legislatura del Congreso del Estado (2000-2003)

Partido Político	Morrie	Dipniodes de Representaçios	Total de Integrapias del
	Relativa	Proporelonal .	grupų 4. Jegislativo
PAN	16	Acar. 1. 7	23
PRICE		1000	#37.72 <b>16</b> 7%
PT	<b>* (0</b> * )	2	
* PRD (Alfaitza * )	in the state of the state of		
por Nuevo León)	1 <b>0</b>		
Total	26	16	42

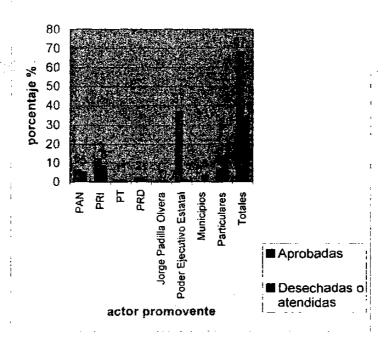
Fuente: Elaboración propia con información del H. Congreso del Estado.

En términos generales, puede señalarse que en la legislatura 1997-2000 fueron aprobadas la mayoría de las iniciativas que provenían del Poder Ejecutivo. La Gráfica 5.3 muestra las iniciativas que fueron resueltas. El trámite que se les da es en dos sentidos: aprobadas y desechadas o atendidas. Por desechada se entiende que se declaró improcedente jurídicamente para su aprobación y por el concepto de atendidas, se entienden los asuntos administrativos que tuvo que atender la legislatura.<sup>7</sup>

Las iniciativas del Poder Ejecutivo son mayormente aprobadas (37%) y en segundo lugar son del PRI (12%). Tanto el PAN como los Particulares mantienen la misma cantidad de iniciativas aprobadas (6%); el resto de las fracciones legislativas PT, Padilla Olvera y PRD mantienen una baja cantidad de iniciativas aprobadas (entre el 1% y 2%). A los municipios no se le aprobó ninguna iniciativa.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Entrevista personal con Luis Cuevas, Jefe del Departamento de Proceso Legislativo de la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, 3 de diciembre del 2004.

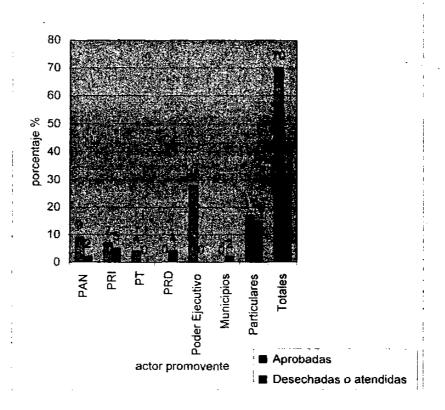
Gráfica 5.3. Iniciativas resueltas por actor político promovente en la LXVIII Legislatura (1997-2000)



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

Por su parte, en la Legislatura 2000-2003 se mantuvo similar el trabajo legislativo. Como es señalado en la Gráfica 5.4 las iniciativas del Poder Ejecutivo, son las mayormente aprobadas (28%). Los particulares tienen ahora un segundo lugar en la tasa de aprobación (17%), en tercer lugar se coloca el PAN (9%) seguido del PRI (7%) y el PT (4%).

Gráfico 5.4 Iniciativas resueltas por actor político promovente en la LXIX Legislatura (2000-2003)



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

En ambas legislaturas como puede observarse, predominaron las resoluciones a favor del Poder Ejecutivo, actuando el PAN con una disciplina legislativa para respaldar las iniciativas del Poder Ejecutivo. Esto en principio, muestra que entre ambos poderes, existió un principio de gobernabilidad estructural, que le dio estabilidad al régimen político, como era de esperarse dentro de la formalidad de un gobierno unificado. Sin embargo, estos datos cuantitativos, no traslucen la dimensión de una institucionalidad de

una política democrática. Para esto revisamos a continuación el marco de la Reforma del Estado, que en conjunto muestra las propuestas de reforma institucional para el nuevo gobierno panista.

### 5.3 La Reforma del Estado

En términos institucionales, lo que conlleva a un cambio de régimen político y a la postre a una nueva relación con la sociedad, es una propuesta de Reforma del Estado, que busca establecer un "pacto institucional" para el establecimiento de la gobernabilidad democrática. Esto puede considerarse como el marco de operación para superar las restricciones institucionales del pasado. El PAN, en diversos documentos internos, habría vislumbrado por donde recorrería su propuesta ya que señalaban que "(...) el autoritarismo y la falta de democracia (está en) casi todas las estructuras de la sociedad (...) Es preciso sacudirnos esta cultura negativa a las que nos ha acostumbrado un sistema político injusto y autoritario y una auto complacencia omisa (...)".8

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

En el Plan Estatal de Desarrollo hay otras promesas democráticas: la actualización de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León; mecanismos como el

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Plataforma de Gobierno 1997-2003, Partido Acción Nacional, 1997, p.61

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Nuevo León Siglo XXI. Plan Mínimo de Gobierno, 1997-2003, Fernando Canales Clariond, documento interno del PAN, p.14.

plebiscito y referéndum y "otras formas de participación a través de las cuales la opinión de los ciudadanos defina el rumbo del Estado". <sup>10</sup> En términos de rendición de cuentas si fuera necesario - acotan - darían curso a una ley de acceso a la información, para que "el gobierno esté obligado a proporcionar información a la sociedad civil". <sup>11</sup>

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

Sin embargo, el PAN no había desarrollado un planteamiento sistémico que pudiera guiar operativamente una gobernabilidad democrática, aunque la propuesta de un "cambio democrático" estaba por lo menos delineada en sus documentos internos y por supuesto en el Plan Estatal de Desarrollo.

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

Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1998, p.19.
 Plataforma de Gobierno 1997-2003, Partido Acción Nacional, 1997, pp. 17, 36-37.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Plataforma de Gobierno 1997-2003, Partido Acción Nacional, 1997, p. 37.

Soberanía Popular aquí representada, con el objetivo de actualizar las instituciones de Estado". 13

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

En el diseño de esta agenda se retomaron los temas de la que ya se había discutido por los partidos políticos en noviembre de 1995, pero se adicionaron dos más: la familia y el combate a la corrupción. El primero es identificable claramente en las raíces de la doctrina panista.<sup>14</sup>

La mesa central del diálogo, llamado Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado, fue creada como una instancia para la concurrencia e interlocución con la participación de los partidos políticos con representación en "instancias gubernamentales". Se crearon en coadyuvancia los Grupos Técnicos Auxiliares para la consecución del trabajo de soporte en materia de análisis y propuestas sobre los que deliberaría el Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado. 15

También se acordó la conformación de un Grupo Alterno con el propósito de conciliar los conflictos coyunturales entre los partidos políticos y las instancias de

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Primer Informe de Gobierno del Estado de Nuevo León, 1998, Gobierno del Estado de Nuevo León, CD-ROM.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Desde la proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, aprobada por la XVIII Convención Nacional con fecha del 16 de mayo de 1965, se incluye a la familia como uno de los principios ordenadores de la política social panista en función de su propuesta conservadora.

15 Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado, documento interno de la Subsecretaria de Desarrollo

Político, 2 de noviembre de 1999, p. 9.

gobierno que eventualmente pudieran afectar el diálogo central para la Reforma del Estado, aunque se aclara que esta última instancia no entró en operaciones. 16

El Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado tuvo como misión fundamental elaborar propuestas consensadas para su posterior discusión y aprobación por parte del Congreso del Estado. Es así como de que estas mesas de diálogo político se aprobaron los proyectos de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia, la Ley Orgánica del Poder Judicial y las revisiones de la reforma electoral que fueron llevadas después al Congreso del Estado.<sup>17</sup>

Esto daría pauta para que desde el Congreso del Estado en el verano de 1998 se emitiera la Agenda Legislativa para la Reforma del Estado de Nuevo León 1998-2000 como un acuerdo aprobado por unanimidad de todas las fracciones legislativas. <sup>18</sup>
Esta propuesta reconocía el pasado autoritario y la necesidad de transformación de la estructura institucional local:

(...) el sistema político mexicano prevaleciente todavía, pero que se encuentra en una fase de interpretación, propició ciertos excesos, de hecho y derecho, en beneficio de uno de los tres poderes (el Ejecutivo) y uno de los 3 niveles de gobierno (el federal) en detrimento de los otros dos poderes (...) este fenómeno se repite a nivel estatal. La transformación del sistema político mexicano a la que se hace referencia es lo que en los últimos años se ha llamado Reforma del Estado y que tiene por propósitos esenciales hacer efectiva la separación de poderes (...) y avanzar lo más posible en la realización de una sociedad

Aquí se retoma la experiencia nacional en 1995 cuando se negociaba la reforma electoral. Al caerse el diálogo en la Mesa de Bucareli entre los partidos políticos y el Poder Ejecutivo, emergió el diálogo en el Seminario de Castillo de Chapultepec, que era un espacio creado desde la sociedad civil para impulsar los acuerdos. Sin embargo, en Bucareli con la experiencia del diálogo central roto, se crea una mesa alterna para atender las demandas particulares del PRD y PAN para esclarecer los conflictos post-electorales en Tabasco, Chiapas y Yucatán.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado, documento interno de la Oficina del Gobernador, febrero de 1999.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Asuntos Resueltos por la LXVIII Legislatura 1997-2000, Acuerdo núm. 19, 9 de junio de 1998, Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, núm. 106, 3 de julio de 1998.

democrática en la que el gobierno sea efectivamente medio para la realización del ser humano. 19

Como se muestra en el Cuadro 5.5 la Agenda Legislativa contemplaba cinco grandes ejes para lograr este cambio institucional, proyectando la creación de iniciativas de ley que permitieran el "cambio democrático".

Cuadro 5.5 La Agenda Legislativa para la Reforma del Estado.

Ejes de la Reforma del Estado	Proyectos de reforma y/o creación de ley más importantes
Reforma Política	1. Desarrollo Político:  -Ley de Participación Ciudadana y de Organizaciones No Gubernamentales *  -Referéndum *  -Plebiscito *  -Ley Electoral  2. Fortalecimiento de la División de Poderes  -Normatividad del Poder Legislativo  -Reforma Constitucional del Poder Judicial  3. Admínistración Pública y Desarrollo Municipal  -Ley de Planeación *  -Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y municipios de Nuevo León  - Ley de Coordinación Hacendaria *  -Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León  - Revisión Integral a la Constitución del Estado
	-Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León -Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León -Ley de Defensoría de Oficio *
1	Desarrollo Urbano     Sistema Estatal de Comunicaciones Viales y Transportes del Estado de Nuevo León *

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Agenda Legislativa para la Reforma del Estado de Nuevo León, 1998-2000, LXIVIII Legislatura, Congreso del Estado de Nuevo León, 9 de junio de 1998, p.2.

Desarrollo Social	1. Desarrollo Económico y Seguridad social     -Iniciativas de Fomento a la Investigación Científica*     2. Desarrollo Humano, Ecología y Medio Ambiente     - Ley de Prevención de Violencia Intrafamiliar *     - Consagración constitucional del respeto a la vida desde la concepción hasta la muerte natural *	
Seguridad Pública	-Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León -Ley Orgánica de los Cuerpos de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León -Ley de Protección Civil para el Estado de Nuevo León	

Nota: \*Son proyectos de ley de nueva creación.

Fuente: Elaboración propia con información de la Agenda Legislativa par la Reforma del Estado 1998-2000, LXVIII Legislatura, H. Congreso del Estado, 8 de junio de 1998, pp. 6, 7.

Los diputados de la LXIVIII Legislatura resaltaron la importancia de haber logrado la Agenda de la Reforma del Estado:

(...) es la primera vez que los titulares del Poder Legislativo presentan de manera anticipada los principales asuntos a atender por la Legislatura convocando de esta manera a ciudadanos, autoridades de los Poderes Ejecutivo y Judicial y a la sociedad en su conjunto a participar en la Reforma del Estado de Nuevo León (...).<sup>20</sup>

Para su difusión se envió a las diversas asociaciones civiles, dependencias públicas, empresas. Sin embargo, la posibilidad de que se institucionalizara la participación de la sociedad civil en estas discusiones fue negada toda vez que no se constituyó una interrelación dialógica entre los actores legislativos y la sociedad civil.<sup>21</sup>

Sólo se generó la instancia denominada Reunión de la Agenda Legislativa, a la que concurrieron en sesiones mensuales eventualmente el gobernador; el Secretario

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> "Agenda Legislativa para la Reforma del Estado de Nuevo León, 1998-2000" LXIVIII Legislatura, Congreso del Estado de Nuevo León, 9 de junio de 1998 p. 6.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> El documento fue difundido a la opinión pública el 17 de julio de 1998 por la Dirección de Comunicación Social del Congreso del Estado, LXVIII Legislatura.

General de Gobierno; la Subsecretaría Jurídica, el Director de Gobierno y el Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado.<sup>22</sup>

En este sentido, puede interpretarse la propuesta de la Reforma del Estado como un pacto institucional consensuado por unanimidad entre las fracciones parlamentarias del Congreso y en su posterior discusión sólo intervinieron los actores centrales del Poder Ejecutivo.<sup>23</sup>

Sin embargo, como veremos en el resto de los apartados, en buena medida las reformas propuestas tan sólo entre los actores políticos, no tendrán el alcance necesario para apuntalar a una plena democratización ya sea por una intención deliberada o por una incomprensión para hacer funcional la política democrática.

#### 5.4 Resistencias a la democratización

De la agenda de la Reforma del Estado destacamos los rubros del desarrollo político (participación ciudadana, reforma electoral) y de fortalecimiento a la división de poderes (reforma a la Art. 87 constitucional y de reforma al poder judicial). Estas, a nuestro juicio, constituyeron los elementos necesarios para el establecimiento de una institucionalidad democrática en el sexenio panista. Sólo añadimos otra propuesta importante que es la Ley de Acceso a la Información Pública, que no estuvo contemplado inicialmente en la agenda de Reforma del Estado, pero que su promulgación no puede pasar desapercibida en este examen. Como veremos más adelante, existieron limitaciones para establecer su racionalidad democrática toda vez

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado, documento interno de la Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría General de Gobierno, 2 de noviembre de 1999, p. 2.

que se haga el análisis de cada uno de estos rubros a través de la relación entre los poderes ejecutivo-legislativo-judicial.

#### 5.4.1 Las reformas electorales

El reto del PAN en el poder político no era menos trascendente que el que tuvo como actor de oposición: sería el encargado de condensar una reforma electoral definitiva, ya que su gobierno cargaba con la expectativa de perfeccionar las condiciones de equidad en la competencia de los partidos políticos, temática por el cual se había luchado en la etapa de liberalización política. El establecimiento de una autoridad electoral ciudadanizada y autónoma no era aún suficiente. Seguía siendo importante reforzar los criterios de equidad en la competencia de los partidos políticos. Hubo dos iniciativas importantes de la oposición legislativa en este sentido, la equidad de género para la competencia interna de los partidos para las candidaturas y la fiscalización de los gastos de precampaña en la elección interna de los partidos.

La iniciativa sobre equidad de género provinò del grupo legislativo del PRI.<sup>24</sup> Consistió en reformar el Art. 112 de la Ley Electoral para que los partidos políticos en ningún caso postularan más del 70% de los candidatos de un mismo sexo. Esto significaba la necesaria promoción de las mujeres en los cargos de representación popular.<sup>25</sup> Pero el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales rechazaba por improcedente tal solicitud porque:

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> "Iniciativa de reforma al Art. 112 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León para la igualdad y equidad política a través de una acción afirmativa", 14 de octubre de 1997.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Esta propuesta daba el seguimiento local a la reforma del COFIPE del 19 de noviembre de 1996 en el que pide que los partidos políticos no excedan del 70% de sus candidatos para un mismo género.

(...) obligar a los partidos políticos a que en sus estatutos contemplen una medida como la que se propone (invade) claramente sus funciones y su régimen interno, podría ser una medida contraproducente e incluso violatoria de la libertad política de sus integrantes (...) Está en la esfera de la libertad de los partidos políticos proponer como candidatos a un 100% de hombres o bien un 100% de mujeres. <sup>26</sup>

La otra iniciativa versó sobre la fiscalización de los gastos de precampaña interna partidista. Fue una propuesta de Convergencia de Movimientos Municipales por la Reorganización del PRD. Sustentó la necesidad de que la autoridad electoral tuviera mayor control sobre el origen y el monto de los recursos de las precampañas de las elecciones internas de los partidos. La iniciativa se marcó en el contexto del debate nacional ya que estaba la pugna por el origen del financiamiento ilícito que manejó la organización Amigos de Fox para la campaña presidencial del año 2000, lo que finalmente el IFE comprobó y sancionó al PAN por su responsabilidad. Sin embargo, en su dictamen correspondiente se rechazó legislar en la materia:

(...) estimamos desatinado el criterio sustentado por los promoventes, en atención a que las denominadas elecciones internas de las organizaciones partidistas no están reguladas por las normas estatales (...) por lo que no es el caso imponer limitación alguna a los procedimientos que rigen la designación del candidato de cada partido a cargos de elección popular de cada partido". <sup>27</sup>

Las iniciativas que habían sido desdeñadas en el debate legislativo, no propiciaron la cerrazón por parte de los partidos de oposición para seguir discutiendo los

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Las cursivas son propias. Acuerdo Administrativo núm. 40, LXVIII Legislatura, Congreso del Estado de Nuevo León, 19 de enero de 1998.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, exp. 771, 1171 y 1368, Congreso del Estado de Nuevo León LXIX Legislatura 2000-2003, 7 de mayo del 2002, p.5.

temas de la reforma electoral. Para esto se estableció un Grupo Técnico Electoral, al cual fueron convocados los representantes del PAN, del PRD, del PT y del PSN, de un Comisionado Ciudadano en representación de la Comisión Estatal Electoral, así como del Magistrado Presidente y del Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado.

Siguiendo el camino del reformismo electoral iniciada una década atrás, ahora el PAN tendría en su sexenio tres reformas electorales (1999, 2000, 2002) que fortalecieron en buena medida la eficiencia operativa del proceso electoral, pero no asimismo las garantías de equidad en la competencia del sistema de partidos, sobre todo en materia de fiscalización del financiamiento privado y de regulación de las precampañas internas de los partidos.

No obstante, se logró la primera reforma electoral en julio de 1999 que fue aprobada por mayoría legislativa, sin lograr la unanimidad.<sup>28</sup>

Esta reforma abunda con mayor precisión los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, al señalar el voto activo y pasivo; los requisitos para la observación electoral, la elección escalonada de los comisionados ciudadanos; la integración de las mesas auxiliares de casilla y cómputo (entrega y recepción de los paquetes electorales) y los medios de impugnación de los actos electorales.<sup>29</sup>

El mismo gobernador Fernando Canales reconoció que en esta reforma no se obtuvo la unanimidad necesaria en los temas angulares de una reforma electoral definitiva, dado que se esperaría que las reglas del juego político-electoral tendrían que

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Periódico Oficial núm. 91, Decreto núm.201, 30 de julio de 1999. Previamente a esta reforma se había presentado la aprobación de la Ley del Servicio Profesional Electoral (diciembre 1998), en donde se controvirtió su aprobación por la fracción priísta en el congreso ante la SCJN, por dejar fuera de la CEE al anterior cuerpo técnico.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Periódico Oficial del Estado, núm. 91, decreto núm. 202, 30 de julio de 1999, pp. 12-156.

ir forzosamente consensuadas para que no se imputen "condiciones de inequidad política" por parte de la oposición:

Las resoluciones tomadas en el Grupo Técnico Electoral se remitieron a la Mesa de Diálogo Político, donde se logró consenso aproximadamente en 180 artículos de la Ley Electoral del Estado. Por otro lado, y ante la falta de acuerdo entre las representaciones partidistas respecto a algunos temas de trascendental importancia en la reforma electoral tales como financiamiento público, coaliciones y representación ante órganos electorales, entre otros, la discusión sobre estos asuntos se trasladó al ámbito del Poder Legislativo en donde finalmente mereció la aprobación de la mayoría calificada.<sup>30</sup>

En la reforma del año 2000 sólo se toca el artículo 10 de la Ley Electoral cuyo sustento de cambio fue determinar que para formar parte de la planilla de regidores en la elección del Ayuntamiento se deberán cumplir los requisitos que establece la Constitución Política local, esto es en principio, acreditar residencia en el municipio en cuestión. Antes bastaba acreditar residencia en cualquier municipio del área metropolitana (Apodaca, Escobedo, San Pedro, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás, Santa Catarina y García) para competir en la planilla de cualquiera de estos municipios.<sup>31</sup> Esto fue el costo político que el PAN pagaba al tener señaladamente dos militantes activos en su oportunismo político que habían sido "alcaldes consecutivos" del área metropolitana y que fueron duramente criticados por la opinión pública: Jesús Hinojosa Tijerina v Jesús María Elizondo. El primero había sido alcalde de San Nicolás para buscar inmediatamente después la alcaldía de Monterrey; Elizondo hizo lo mismo: primero en Guadalupe y después en Monterrey.

<sup>30 &</sup>quot;Tercer Informe de Gobierno" en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM. Aún y con los alcances mediatizados de la reforma a la Ley Electoral, por un error técnico de la Dirección Jurídica de la Secretaría General de Gobierno, (siendo la encargada Alida Bonifaz Sánchez) fue publicada a destiempo por lo que no fue posible usarla en las elecciones (en este caso) locales del año 2000.

31 Periódico Oficial del Estado, núm. 123. Decreto núm. 383, 13 de octubre del 2000, pp.39-49.

Por último, en la reforma electoral del 2002, también se toca un solo artículo, el 158 de la Ley Electoral. Con esto se daba otra conformación al Primer Distrito con cabecera de Monterrey. Esta reforma surgió a consecuencia del reestablecimiento de límites territoriales entre Escobedo y Monterrey, asignándose nuevas colonias a Monterrey (con gobierno panista) que pertenecían a Escobedo (gobierno priísta). El conflicto de límites adquirió un matiz político dado que las colonias - en su mayoría de alta marginación económica - anexadas a Monterrey, eran núcleos de la base territorial priísta en Escobedo. Uno de las motivos que haría suponer una clara intencionalidad política era que algunas colonias anexadas a Monterrey fueron beneficiadas con recursos del Programa Hábitat de SEDESOL para las viviendas con alta marginación.<sup>32</sup>

En suma, estas reformas electorales, sin duda representaron avances para la eficacia técnica del proceso electoral, però no se tocaron los puntos trascendentes de una reforma electoral definitiva en el Estado: mayores controles fiscalizadores a la autoridad electoral en el financiamiento privado a los partidos, así como a sus gastos de precampaña interna. La ausencia de una reforma electoral integral, seguía pesando para la conformación de una institucionalidad sólida de política democrática en el plano electoral.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Periódico Oficial del Estado, núm. 94. Decreto núm. 244, 31 de julio del 2002, pp. 3-7. Véase un repaso de este conflicto de delimitación territorial y de consecuencias político-electorales en el estudio de Rojas (2004: 12-13).

# 5.4.2 Derogación de la participación ciudadana

El grupo legislativo del PAN en enero de 1998 fue la primera que sometió una iniciativa para integrar por adición las figuras del plebiscito y del referéndum al Art. 115 de la constitución federal para después homologarla a la local. Sin embargo, como veremos más adelante, la discusión definitiva sobre ambas iniciativas fue la que provino del Poder Ejecutivo.<sup>33</sup> Pero antes de la discusión de ambas iniciativas, conviene revisar una iniciativa surgida desde la ciudadanía. Esta fue la "Ley sobre Iniciativas Ciudadanas del Estado de Nuevo León".<sup>34</sup> Esta iniciativa buscó perfeccionar las garantías del ciudadano nuevoleonés para someter una iniciativa de ley, como marca el Art. 68 de la Constitución Política local.

La propuesta ciudadana reglamentaba con mayor exactitud las garantías de participación ciudadana, a través de las figuras de Iniciativa Ciudadana (presentada por uno o varios ciudadanos) y de Iniciativa Popular (presentado por lo menos por 20 mil ciudadanos, el 1% de la lista nominal de la lista nominal de ese año). Pero el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales rechazó por mayoría la iniciativa ciudadana, aduciendo "cargas de trabajo" innecesarias dado que en todo caso estas iniciativas carecerían del respaldo popular:

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Exp. núm. 69, Legislatura LXVIII, Reformas por adición a la Constitución Política Federal respecto a las figuras de referéndum y plebiscito, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, Congreso del Estado, 10 de julio 2000.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Una de las promotoras de la iniciativa era Mariana Téllez Yánez, quien sería posteriormente nombrada Coordinadora Técnica Electoral de la Comisión Estatal Electoral en el año de 1999.

(...) El proyecto de ley busca garantizar la eficacia de la participación ciudadana, y para tal efecto impone al Congreso, representante de todo el pueblo de Nuevo León, la obligación de atender exhaustivamente toda iniciativa que presente ya sea un ciudadano individual o cualquier grupo que reúna por lo menos al 1% de ellos; sin embargo, los términos que propone el proyecto que se analiza, sin duda, planteados con la mejor intención democrática, afectarían inconvenientemente la operación y funcionamiento del máximo órgano estatal de representación democrática: el Congreso (...) se impone carga de trabajo al Congreso que no están correspondidas por el respaldo popular de las iniciativas que debe exhaustivamente atender.<sup>35</sup>

A pesar de que era un paso importante en el camino de la participación ciudadana y que todo caso pudo haberse adecuado a los trabajos de la Ley de Participación Ciudadana y de Organizaciones No Gubernamentales de la agenda de la Reforma del Estado, fue claro que no interesó a el grupo legislativo del PAN corresponder a tal iniciativa ciudadana.

No obstante, en el Primer Informe de Gobierno, el gobernador reconocía aún la falta de alternativas para que la sociedad civil participe en los programas gubernamentales, y anunció el estudio de "la implementación de mecanismos que incrementen la importante participación de la comunidad en las acciones de gobierno."<sup>36</sup> Por tanto, en el año de 1999, en el Segundo Informe de Gobierno, el gobernador anunció el envío al Congreso del Estado de la iniciativa de una ley para establecer los mecanismos de plebiscito y referéndum, como "nuevas formas de participación democrática".<sup>37</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Las cursivas son propias. Acuerdo Administrativo núm. 314, Asuntos Resueltos por la LXVIII Legislatura 1997-2000, 29 de junio de 1999.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> "Primer Informe de Gobierno" en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> "Segundo Informe de Gobierno" en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM.

El dictamen conjunto que contenía ambas iniciativas de las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y de Gobernación y Organización Interna de los Poderes fue aprobado en "primera vuelta" por mayoría el 20 de diciembre de 1999.<sup>38</sup>

En la segunda discusión legislativa, además de la iniciativa del Poder Ejecutivo, se retomó la iniciativa del Grupo Legislativo del PT presentada desde enero de 1998 que incluye las figuras jurídicas de la afirmativa ficta, la revocación de mandato y la voz Ciudadana; tres más que las presentadas en el proyecto del gobernador.

La afirmativa ficta fue entendida cuando los particulares ejercen su derecho de petición, de tal suerte que si la autoridad en un plazo de tres meses no contesta, debe entenderse el "silencio administrativo" de la autoridad como una afirmación a favor del peticionario. La revocación de mandato se consideró aplicable a los servidores públicos que hayan accedido a sus cargos mediante la elección popular. La figura de voz ciudadana fue entendida como el derecho de los habitantes de los municipios a tener participación en la administración pública. Pero en el dictamen de las comisiones recomiendan la adopción únicamente de las figuras de referéndum y plebiscito, que ya habían sido aprobadas en primera vuelta.<sup>39</sup>

El referéndum fue entendido como el mecanismo por el cual se somete a consulta popular, según sea el caso, la expedición o reforma de una ley. Es la participación de la

<sup>38</sup> "Aprueban referéndum y plebiscito" Periódico El Norte, 21 de diciembre de 1999, p.2b. Véase para la aprobación en "primera vuelta" el extracto del Diario de Debates núm. 225-LXVIII-99 en el Periódico Oficial del Estado, 12 de enero del 2000.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Para la fecha en que Nuevo León se debatía la introducción de estas figuras, en el país ya había experiencias locales de estas formas de participación. En Chihuahua, se aprobaron en 1993 las figuras de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y afirmativa ficta; tanto en Zacatecas como en Jalisco fueron aprobadas el plebiscito, referéndum e iniciativa popular en 1996. En el ayuntamiento de Tijuana y en los estados de San Luis Potosí (1996) y Baja California Norte (1997) fueron aprobadas el referéndum y el plebiscito; de los cuales Chihuahua, Jalisco, Baja California y la alcaldía de Tijuana ya eran administraciones panistas.

sociedad civil en el proceso de conformación de las leyes. El referéndum confiere legitimidad jurídica a los actos legislativos.

Por plebiscito se entiende la consulta directa a los ciudadanos sobre asuntos de excepcional importancia, que puede ser relativo a la independencia, la extensión territorial, uniones con otros estados, entre otros. En general, su cualidad es que se trata de decisiones que comprometen el destino de un Estado y por tanto es deseable que cuenten con el respaldo ciudadano. El plebiscito otorga legitimidad política a las decisiones del Estado.

El resto de las figuras de la democracia semi directa propuestas por el PT fueron desechadas. En el tema de la revocación de mandato su alegato más importante fue que lo consideraron como una amenaza a la estabilidad gubernativa. Sus elementos de argumentación, por supuesto, estuvieron muy lejos de considerar un equilíbrio sano entre el ejercicio eficaz del poder y la deliberación ciudadana sobre sus actos, que al final de cuentas, otorga un criterio de legitimidad a la rendición de cuentas:

(Aprobar la revocación de mandato sería) (...) un constante desempeño populista, encaminado únicamente a lograr la simpatía del electorado, a costa de la eficiencia y eficacia de su encargo. Sin mencionar la situación de inestabilidad política, en la que el gobernador se vería inmerso pues, su implementación, podría utilizarse como una amenaza permanente y un mecanismo terrorista hacia quienes se desempeñan como servidores públicos de elección popular y para la mera obtención de intereses personales o de grupo.<sup>41</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Expediente núm. 398 Legislatura LXVIII, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y la Comisión de Gobernación Interna de los Poderes, 13 de octubre del 2000, pp. 9,12.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Expediente núm. 398 Legislatura LXVIII, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y la Comisión de Gobernación Interna de los Poderes, 13 de octubre del 2000, p.14.

Además el dictamen señalaba que no había la necesidad de incluirla en el plano estatal porque ya se contemplaba en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal. 42

En lo que se refiere a la figura de la Voz Ciudadana también señalan que el capítulo tercero relativo a la participación ciudadana de la Ley Orgánica de la Administración Municipal ya se contemplan "formas de participación comunitarias".

Por último, en lo que respecta a la Afirmativa Ficta, en el dictamen justificaron que podría convertirse un medio para fomentar la corrupción ya que ciertas autoridades aprovecharían la situación para obtener beneficios económicos a cambio de no contestar la petición; propiciaría que la administración tuviera litigios apresurados e inadecuados, incumpliendo la garantía de la legalidad, además de que se pudiese "transgredir derechos adquiridos por terceros".

Por tanto, las únicas iniciativas aceptadas eran las de referéndum y plebiscito porque: "(...) constituyen una necesidad en esta etapa de transición política hacia la democracia que se vive en nuestro país, para propiciar que los ciudadanos participen frecuentemente en la toma de decisiones políticas, así como en los actos legislativos (...)",43 Este dictamen conjunto de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Como lo señala el Art. 57 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, la solicitud para la suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de los miembros del Ayuntamiento, podrá ser presentada por escrito, por un ciudadano o grupo de ciudadanos del municipio; por un miembro del Ayuntamiento; por el Ejecutivo del Estado o por un miembro del Congreso del Estado para declarar la desaparición de poderes. La solicitud deberá argumentar con suficiencia que existen las causas para la imposición del procedimiento según lo marca el artículo 56.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Expediente núm. 398 Legislatura LXVIII, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y la Comisión de Gobernación Interna de los Poderes, 13 de octubre del 2000, pp. 14-19.

y la de Gobernación y Organización Interna de los Poderes fue aprobado en "segunda vuelta", el 13 de octubre del 2000 por unanimidad de las fracciones parlamentarias.<sup>44</sup>

En términos generales, se señaló que el referéndum podría ser solicitado para modificar leyes o decretos con al menos el 2.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado, por el gobernador o las dos terceras partes de los diputados del Congreso. Se proyectó que sólo podrían abrogar las leyes sometidas a referéndum o derogar su articulado si participa al menos el 35% de los inscritos en el padrón electoral y de los mismos, más del 50% emite su voto en ese sentido. Sólo exceptuaron del proceso de referéndum, las leyes de carácter tributario o fiscal, las relativas a la organización y funcionamiento de los poderes públicos del Estado o del municipio, las de amnistía, y de materia electoral. Además, señalaron que las reformas o adiciones a la constitución local podrían ser sometidas a referéndum derogatorio en los mismos términos que se establecieron para las leyes, excepto cuando se realicen reformas por adecuación a la constitución federal. El plebiscito fue propuesto para actos o decisiones consideradas como trascendentes para la vida pública del municipio y del Estado. Se facultó asimismo a la Comisión Estatal Electoral para la preparación y desarrollo de los procedimientos institucionales del referéndum y plebiscito.<sup>45</sup>

Pero esta aprobación no se ejecutó dado que no se publicó en el Periódico Oficial del Estado. El Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno daba las razones para no publicar el decreto 398:

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Para la aprobación en "segunda vuelta", véase Asuntos Resueltos por la LXVIII Legislatura 1997-2000, decreto núm. 398.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Expediente núm. 398 Legislatura LXVIII, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y la Comisión de Gobernación Interna de los Poderes, 13 de octubre del 2000, pp. 21,22, 25.

(...) en el contexto de las reformas a la Constitución Política del Estado de Nuevo León en materia municipal aprobado el 29 de septiembre del 2000, el texto del decreto 398 referido no encuadra con la actual redacción del ordenamiento constitucional citado, por lo que se hace la devolución del documento de referencia para los efectos que en su caso considere procedentes. 46

La esencia del asunto fue que por un error de técnica legislativa, el decreto 398 con fecha del 13 de octubre del 2000 se basó en el texto vigente de la Constitución Política anterior a la reforma constitucional en materia municipal de fecha del 29 de septiembre del 2000.

El error consistió en términos de forma, pero no de fondo jurídico. Aún así, la bancada panista en voz del diputado Américo Ramírez, propuso la derogación del decreto 398 y no subsanar el error aludido para preservar el contenido de la reforma, además de que anexaba las siguientes razones para su derogación:

La democracia semi-directa a que se laude en el Decreto No.398, cuya derogación se propone, no está contemplada como forma de gobierno por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por la Constitución Política del Estado de Nuevo León, sin perjuicio de la subordinación de ésta respecto a aquella, en virtud de la supremacía del Pacto Federal (...) Tanto la Constitución Federal como la particular del Estado de Nuevo León, establecen una democracia indirecta o representativa. 47

En grandes términos, el grupo legislativo panista ahora señalaba la inconveniencia de ambas figuras de democracia semi directa en un gobierno de tipo representativo. Coincidente con esta postura, el entonces Jefe de la Oficina del Gobernador, Carlos Domínguez Ahedo señalaba en una entrevista posterior que era

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Oficio núm. 806/2000, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Secretaría General de Gobierno, 27 de octubre del 2000.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> "Exposición de motivos para derogar el decreto núm. 398", Dip. Américo Alejandro Ramírez Rodríguez, 8 de enero del 2001.

"complicado aplicar la ley de participación ciudadana porque implica hacer un lado el gobierno representativo". 48

Un análisis interno de la Secretaria General de Gobierno advertía de los costos políticos de la propuesta de la derogación emanada del grupo legislativo del PAN, porque esta produciría una imagen falsa de la voluntad democratizadora:

La medida de derogación e incluso el propio acto de proponerla por parte de la fracción del partido gobernante en el Congreso del Estado produciría un daño esencial a la percepción asociada al triunfo electoral del actual Jefe del Ejecutivo en 1997, que consistió en su interpretación como un punto de partida para impulsar un proceso de democratización en la entidad. Subrayadamente, la medida de derogación o la expresión de intención en ese sentido sería caracterizada desde diversos ámbitos de la vida pública, incluso desde el interior del Partido Gobernante, como un gesto antidemocrático (...) la derogación o su propuesta sería visualizada como: a) una enmienda relevante del Legislativo o, en su caso, de su fracción mayoritaria (simultáneamente la del Partido Gobernante) al proyecto político planteado por el Ejecutivo; b) un déficit de consonancia o afinidad básica de proyecto político entre el Ejecutivo y el grupo legislativo del Partido Gobernante. 49

Este conflicto, sin embargo, no tuvo una resonancia pronunciada en la opinión pública. La propuesta fue finalmente derogada por la mayoría legislativa panista de esta última legislatura. Puede aducirse una actuación deliberada por parte del grupo legislativo panista para provocar el error jurídico que hizo tropezar su promulgación, dado que finalmente se pronunciaron para su derogación y no subsanar el error jurídico. Pero también hay una responsabilidad por parte del Poder Ejecutivo que hizo en la práctica un veto de bolsillo, esto es, cuando un gobernador se niega a firmar una ley aduciendo razones técnicas, pero no se insiste más en el proceso legislativo.<sup>50</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Entrevista personal con Carlos Domínguez Ahedo, ex jefe de la Contraloria General del Estado, de la Oficina del Gobernador y ex dirigente del PAN en Nuevo León, 7 de mayo del 2004, Monterrey.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> "Análisis de la iniciativa para derogar el decreto No. 398", Subsecretaria de Asuntos Jurídicos, Secretaría General de Gobierno, s/f.

50 Véase en Sartori (2004: 177) las diferencias entre veto del bolsillo, veto parcial y el veto global.

En suma, puede sopesarse tanto una responsabilidad del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo para institucionalizar una política democrática en el plano de la ciudadanía participativa. Al hacer un balance de este proceso, José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, señala que en ese momento, el gobierno del Estado fue convencido de la inviabilidad de ambas propuestas por el temor de hacer a un lado la democracia representativa, pero reconoce asimismo, que debieron haber insistido en avanzar en ambas propuestas:

Internamente hubo diferencias entre el gobierno en los estudios de la ley, había diputados con argumentos muy sólidos en contra de estas reforma (concretamente Americo Ramírez) sus argumentos fueron capaces de convencernos a todos de que esa parte no podía ser así, de que el referendum y plebiscito estaban mal planteados (...) era un problema conceptual, de que iba a hacer un lado la democracia representativa (...) yo creo que nos equivocamos que debimos seguir insistiendo en el formato legal adecuado que pudiera ser viable.<sup>51</sup>

Al final de esa coyuntura se demostró que la voluntad de institucionalizar una política democrática en este ámbito, queda expuesta sólo como un intento, al dominar las resistencias institucionales para la ampliación de la vida democrática.

## 5.4.3 El acceso a la información pública

En el ámbito federal, se había aprobado la Ley de Acceso a la Información Pública el 23 de abril del 2002. Pero en el ámbito estatal esta no era una propuesta formal desde el inicio de la administración panista dentro de la Reforma del Estado. Desde la campaña panista por la gubernatura, en su Plataforma de Gobierno fue demasiado tibia dado que señalaba que propondrían al Congreso una iniciativa de ley, si

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

esto "fuese necesario". <sup>52</sup> No hubo pues, un compromiso inicial para legislar en la materia, ni fue considerado en consecuencia en la agenda de la Reforma del Estado.

No obstante, en el transcurso de la administración panista, se obligó a reconsiderar su legislación; propiciar un espacio de la institucionalización de la política democrática en el ámbito de la información.

Una de las coyunturas que propició el debate a principios de 1999 fue a razón de un reglamento de estímulos económicos a funcionarios públicos como iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobado en septiembre de ese mismo año por el Poder Legislativo. Este destacaba por la singularidad de que era "información reservada" al cual no podía tener acceso la opinión pública, salvo la misma instancia institucional:

La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado (...) recomendará el monto del estímulo de productividad que corresponda, el que en ningún caso podrá exceder el límite establecido por la Ley de Egresos (...) Las evaluaciones y recomendaciones a que se refieren los artículos anteriores tendrán el carácter de información reservada, sin prejuicio de lo cual podrán ser reservadas por las instancias legalmente competentes.<sup>53</sup>

Esta disposición fue utilizada como el impedimento legal para dar a conocer la nómina real de los funcionarios de primer nivel, luego de diversas presiones de los medios de comunicación por transparentar esta información. Hubo incluso la resistencia por parte del Poder Ejecutivo por poner en Internet toda la nómina de la administración estatal, por considerarla innecesaria.<sup>54</sup> Cabe señalar que en el escenario nacional, ya

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Plataforma de Gobierno, 1997-2003, PAN, 1997, p. 37.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> "Pide Canales al Congreso acelerar Ley del Derecho a la Información", Periódico Milenio, 2 de mayo del 2002, p. 6.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> "Descarta Canales poner nómina en internet" Periodico Milenio; 26 de mayo del 2002, p.6. Hubo otros desafios políticos que plantearon al gobierno la necesidad de apertura informativa por parte de las organizaciones civiles, sobre todo en lo relativa a la decisión gubernamental en materia de obras públicas, lo cual se verá más adelante. Estos temas se tomarán más ampliamente en el capítulo 5. Tómese aquí la consideración que sólo exponemos la parte de la relación Poder Ejecutivo-Legislativo en esta materia, sin

estaba la discusión aprobada de una Ley de Acceso a la Información Pública (abril del año 2002) que dio paso a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Por supuesto, esta variable externa puede considerarse como una influencia a los legisladores para trabajar localmente en una iniciativa en la materia, además de las presiones internas por acceso a la información, que ya se venían gestando desde el año 2001. Incluso se presentaron en el Congreso diversas iniciativas en la materia entre partidos políticos, organizaciones civiles y ciudadanos desde ese año en el marco de un Foro sobre el Derecho al Acceso a la Información Pública. Al final del proceso legislativo, se llega a un consenso unánime y se aprueba mediante el decreto 305, la Ley de Acceso a la Información Pública (febrero del 2003).<sup>55</sup> Así pues, en el dictamen de la discusión donde se aprobó el derecho información al ciudadano, uno de los diputados de esta legislatura, Abraham Colunga Flores, remarca la trascendencia de haber aprobado en consenso la nueva ley de acceso a la información:

Se abre en la entidad una verdadera revolución política al haber logrado los diferentes grupos legislativos un consenso mínimo sobre la iniciativa de la ley de acceso a la información pública del Estado, y de los cincuenta y un municipios del Estado de Nuevo León. Se trata de una legislación de avanzada que devuelve a la sociedad su derecho a conocer todo tipo de información relacionada con la administración pública en la entidad. Este derecho de los ciudadanos fortalece la democracia en el estado y facilita el conocimiento exacto de las diferentes políticas de nuestros gobernantes. <sup>56</sup>

La Ley de Acceso a la Información Pública fue aprobada a pocos meses de terminar el sexenio del PAN. Pero esta ley no tenía más ventajas comparativas que las

embargo, los desafíos que generó la resistencia del gobierno al acceso a la información, fue el origen de los problemas del desempeño gubernamental panista en la parte deliberativa.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Decreto 305, LXIX Legislatura 2000-2003, Periódico Oficial del Estado, núm. 25, 20 de diciembre del 2002

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Dictamen de discusión, 20 de diciembre del 2002, Ley de Acceso a la Información Pública promulgada en el Periódico Oficial del Estado, 21 de febrero del 2003, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H Congreso de la LXX Legislatura, mayo del 2005, CD-ROM.

que presentaban otros estados. Por ejemplo, en la variable de sujetos obligados por la ley de acceso a la información pública no estuvieron considerados los partidos políticos que son entidades de interés público y que reciben financiamiento del Estado.<sup>57</sup>

Esta ley contuvo múltiples paradojas ya que no obligaba a su ente regulador, la Comisión de Acceso a la Información Pública (CAIPNL) a transparentar su propia información. Por ejemplo, la nueva ley no contempló dentro de la variable de información obligatoria de la CAIPNL que se difundieran metas y objetivos de unidades administrativas; los servicios que ofrece, trámites y requisitos y formatos; los resultados de las auditorías; los programas de subsidio que operan; los contratos que se hayan celebrado; los informes que por disposición legal generan; los mecanismos de participación ciudadana; las sentencias y resoluciones que hayan causado estado; la aplicación de fondos auxiliares especiales; las controversias entre los poderes públicos; las iniciativas presentadas al Congreso y sus dictámenes y finalmente la entrega de recursos públicos, destinatarios y uso.

Dentro de las variables de las atribuciones o facultades del órgano rector, la ley no contempló la expedición de un reglamento interior; la expedición de lineamientos para clasificación de información, para emitir criterios en el manejo de archivos y para formular recomendaciones sobre el cumplimiento de la ley.<sup>58</sup>

Puede notarse entonces que la Ley de Acceso a la Información Pública aprobada, nació con lagunas jurídicas que retrasaron el cumplimiento sólido de una institucionalidad de política democrática.

 <sup>&</sup>lt;sup>57</sup> En Aguascalientes, Coahuila, Colima, Estado de México; Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas los partidos políticos si son sujetos obligados. Ver IFAI, Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, septiembre del 2004, p. 23.
 <sup>58</sup> Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, IFAI, septiembre del 2004, pp. 25-27, 54.

Incluso la misma designación de los primeros comisionados ciudadanos del naciente organismo fue objeto de diversas críticas en la opinión pública, al caer los funcionarios en diversas contradicciones públicas y acusaciones mutuas en el ejercicio de su mandato. Por supuesto, esto desestimó el compromiso de la CAIPNL por arribar a un proceso sostenido de institucionalización profesional.

#### 5.4.4 La reforma al Art. 87 constitucional.

Una de las propuestas de campaña del gobernador panista fue la de someter la designación del Procurador de Justicia a la ratificación del Congreso del Estado por mayoría calificada y "asegurarle total libertad de acción para que haga cumplir la ley". <sup>59</sup> La reforma al Art. 87 constitucional que facultaría al Congreso para aprobar la propuesta del Procurador enviada por el Poder Ejecutivo fue aprobada en "primera vuelta" en julio de 1998. En septiembre de ese mismo año fue aprobado en "segunda vuelta" <sup>60</sup> por unanimidad en el Congreso del Estado. <sup>61</sup> La gran apuesta de campaña del gobernador, moldeada en la Reforma del Estado se había materializado con el consenso de los grupos legislativos en el Congreso:

<sup>59</sup> Plan Mínimo de Gobierno, Partido Acción Nacional, 1997 p.7.

Los conceptos de "primera vuelta" y "segunda vuelta" son habituales en la jerga legislativa aunque no tienen una referencia como tal en el reglamento interno del Congreso del Estado o en algún otro manual interno; sin embargo sus funciones están de acuerdo a la normatividad constitucional. En efecto, la "primera vuelta" está reglamentada de acuerdo al art. 148 y 149 constitucional que señala que en cualquier tiempo, la Constitución Política de Nuevo León puede ser reformada cuando se reúnan el voto de la mayoría de los legisladores presentes en el Congreso para ser admitidas a discusión. Una vez que las adiciones o reformas sean tomadas en consideración, se circulan con extracto de discusión y no podrán ser votadas antes del inmediato periodo de sesiones. La "segunda vuelta" está comprendida dentro de los artículos 150 y 151 constitucional. Se señala para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas y formen parte del texto constitucional, se necesitarán el voto de las dos terceras partes de los diputados que integran la legislatura. Véase Constitución Política del Estado de Nuevo León. Edición Oficial Conmemorativa, LXX Legislatura, 2004.

Asuntos Resueltos por la LXVIII Legislatura 1997-2000, Decreto núm. 91, 11 de septiembre de 1998, Periódico Oficial del Estado núm. 137, 14 de septiembre de 1998.

Uno de los compromisos vertidos en el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 fue el de proponer la reforma constitucional para que el Congreso tuviera la participación en la designación del Procurador. El 14 de septiembre de 1998, ese compromiso fue cumplido con la publicación del decreto no.89 (Periódico Oficial del Estado) en el cual se estableció la forma en el Congreso, un proceso de designación. 62

La reforma al artículo 87 constitucional determinó el cambio de proceso para la designación del titular de la Procuraduría de Justicia en el Estado, en donde el Poder Ejecutivo haría una propuesta para ocupar el cargo que sería aprobado por la mayoría calificada del Congreso. La aprobación se haría previa comparecencia de la persona propuesta, por el voto secreto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, dentro de los tres días siguientes a la fecha de la comparecencia.

En caso de que, transcurrido el plazo de cinco días, el Congreso rechazara a la persona propuesta para ocupar el cargo, se abstuviera de resolver, o no se alcanzara la votación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, el Ejecutivo del Estado, en un plazo de diez días, puede proponer a otra persona. Si la segunda propuesta, fuera también rechazada por el Congreso, se abstuviera de resolver, o no reuniera la votación requerida dentro de los plazos señalados, en ese mismo acto, la aprobación se llevará a cabo mediante el voto secreto de cuando menos la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión; de no reunirse esta votación, el Ejecutivo, dentro de los diez días posteriores a la celebración de la sesión, puede realizar la designación del Procurador. 63

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado, Poder Ejecutivo, oficio núm. 935-A/2001, 16 de mayo del 2001.

<sup>63</sup> Periódico Oficial del Estado, núm. 137, decreto núm. 89, 14 de septiembre de 1998, pp. 3-13.

Cabe mencionarse que la designación del primer Procurador José Santos Suárez ocurrida en octubre de 1997 fue realizada dentro de las facultades constitucionales del gobernador. Tres años y medio después, la modificación constitucional sería estrenada.<sup>64</sup>

En un movimiento estratégico, y una vez conocida la renuncia desde el 25 de abril del Procurador Santos Suárez, el gobernador designó a Alida Bonifaz como Subsecretaria del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia desde el 1 de mayo del 2001 en sustitución de Cesar Cantú Garza, quien también fue relevado de su cargo por la coyuntura anterior. Pronto se entendió que la estrategia era posicionar a Bonifaz Sánchez como la propuesta del gobernador para ocupar el cargo de Procuradora, a pesar de haber tenido sólo un mes para formalizar institucionalmente su experiencia en el ramo penal. Sin embargo, cuando se formaliza la propuesta Bonifaz Sánchez por parte del Poder Ejecutivo, esta no resultó beneficiada en el Poder Legislativo.

No se alcanzó la votación necesaria como lo preveía el artículo 87 constitucional, para la designación de Bonifaz Sánchez como Procuradora General de Justicia (dos terceras partes de los diputados). La votación fue de 23 votos a favor, 17 en contra y dos abstenciones. Se necesitaban 28 votos a favor de Bonifaz Sánchez, pero el grupo legislativo del PAN no pudo alcanzarlos con los otros partidos.

<sup>64</sup> José Santos Suárez, ya había manifestado personalmente al gobernador desde enero del 2001 su interés en la renuncia, pero esta no se realizó conforme al interés del Procurador, sino por una correlación de fuerzas externas al Estado ligado al tema del narcotráfico, como se verá en el capítulo siguiente.

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Ya hemos mencionado que al inicio del gobierno panista, fue designada como Subsecretaria de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno. Pero la relevancia del currículum profesional de Bonifaz versa más en la iniciativa privada que en la función pública. En los inicios de su carrera llegó a ser Gerente Legal-Corporativo del Grupo IMSA de 1976 a 1979, empresa donde es socio mayoritario Fernando Canales Clariond. Fue catedrática del Instituto de Especialización para Ejecutivos, A.C. especializada en el ramo mercantil. Incluso ante de entrar a la función pública fue Dictaminador Aduanal acreditada por al SHCP, contratada por la empresa del Segundo Reconocimiento de Servicios Aduanales Integrados de Reynosa S.A. de C.V. en septiembre de 1997.

De las argumentaciones en contra esgrimidas por los legisladores fue acerca de su militancia partidista en el PAN; su falta de experiencia en el ramo penal y la dependencia que manifestaría al titular del Poder Ejecutivo, en virtud de haber trabajado en su empresa 22 años atrás. Tanto el ex Secretario General de Gobierno, José Luis Coindreau como el ex subsecretario de Gobierno, Jorge Aguirre, coincidieron en señalar haber cabildeado satisfactoriamente la propuesta de Bonifaz Sánchez, tanto con barras de abogados, así como con el grupo legislativo del PRI, pero a la hora de la votación, su coordinador Héctor Gutiérrez de la Garza no respetó el acuerdo que se tuvo con el PAN, ya que el PRI "jugó políticamente" para hacer caer la propuesta del gobernador.

Rechazada la primera propuesta en el Poder Legislativo, conforme al procedimiento constitucional, el gobernador tenía la facultad de proponer a otra persona. Esta recaería en un funcionario de primer nivel del gobierno panista, Jorge Manuel Aguirre Hernández, quien fungió como Subsecretario de Gobierno en la Secretaría General de Gobierno desde noviembre de 1997. Aunque tampoco tenía experiencia en el ramo penal, había sido anteriormente Director Ejecutivo de FOMERREY entre febrero y noviembre de 1997. Fue esta última posición de gobierno que lo convirtió en una propuesta débil en el Congreso. En un acuerdo legislativo de la LXIX Legislatura, fechado el 29 de mayo del 2001, la Comisión de Hacienda del Estado dictaminó por unanimidad no aprobar el informe definitivo de la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal de 1997 de FOMERREY. 68 Por supuesto, esto debilitó a quien fuera su

<sup>66</sup> Bonifaz ingresó al PAN en 1999. Expediente núm.148, Legislatura LXIX. Dictamen presentado por la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, 30 de mayo del 2001.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Entrevista personal con Jorge Aguirre, ex subsecretario de Gobierno, Secretaria General de Gobierno del Estado, 17 de mayo del 2005, San Pedro Garza García; Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

<sup>68</sup> Acuerdo núm. 52, 29 de mayo del 2001, Comisión de Hacienda del Estado, oficio de remisión núm. 121, Periódico Oficial núm. 79, LXIX Legislatura, 2000-2003, 11 de junio del 2001.

Director Ejecutivo. Pese a este revés en el dictamen de la cuenta pública de FOMERREY, el gobernador remite esta segunda propuesta. La facilidad con que se desechó la segunda propuesta fue notoria. El dictamen de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública rechazó la propuesta de Aguirre como Procurador. La estrategia se hizo evidente en un informe de análisis interno de la Secretaría General de Gobierno que advirtió esta debilidad:

(la segunda propuesta) (...) implicaría un riesgo de impugnación política sobre la estrategia gubernamental de simulación en la presentación de la segunda alternativa cuyo propósito sería latente que la propuesta fuera rechazada y que la decisión final fuera tomada por el jefe del Ejecutivo Estatal. En esta perspectiva, la oposición no se dirigiría a impedir la operación, sino a incrementar el costo político. 70

Sin embargo, esta "estrategia gubernamental de simulación" según Aguirre, fue una operación política plenamente advertida desde la posición gubernamental, para que incluso el grupo legislativo del PAN, rechazara la propuesta:

La segunda propuesta fue política del gobernador, sabiendo que yo tenía más probabilidades de ser rechazado por el PRI. Fue intencional en el sentido de probar que era una posición política, no de que fuera rechazado o no rechazado, sino de probar que iban a tomar una posición política. Nosotros le pedimos al PAN que votara en contra, (...) pues sí porque era una jugarreta política del PRI. Entonces yo me presenté con los diputados del PAN y me dijeron nosotros no vamos a permitir que el PRI juegue; 'bueno (les dije) ustedes voten en contra entonces'.<sup>71</sup>

Ocurrido el segundo rechazo, el gobernador estaría ahora plenamente facultado para designar la vacante en el gabinete. El gobernador hizo el nombramiento de Bonifaz

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Esta votación de mayoría se recibió con 40 votos a favor, cero en contra y dos abstenciones, (que correspondieron a los dos y únicos representantes legislativos del PT). Expediente núm. 165, Legislatura LXIX. Dictamen de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, 6 de junio del 2001.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Las cursivas son propias. "Previsiones a la designación del titular de la PGJE", Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León.", s/f, pp.1-2.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Entrevista con Jorge Aguirre, ex subsecretario de Gobierno, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, 17 de mayo del 2005, San Pedro, N.L.

Sánchez a menos de 24 horas del rechazo de Jorge Aguirre sin esperar a que se terminara el plazo de los diez días para anunciar la designación.

Fue evidente que mientras que la falta de respaldo del PRI a los acuerdos supuestamente alcanzados con la primera propuesta, con la segunda propuesta del gobernador se realizó con la plena intencionalidad de que los consensos no se alcanzaran con los diputados opositores. Por supuesto, estas intencionalidades políticas de ambos bandos desestimaron el sentido de política democrática con que se había hecho la reforma al artículo 87 constitucional en donde el PAN había sido su principal impulsor. La vulneración al espíritu de la reforma al Art. 87 constitucional quedó aún más en evidencia si se revisan los argumentos panistas para negociar esta reforma con la oposición:

Aquí se acordó cambiar a que fuera por las dos terceras partes, mayoría calificada; y lo de la mayoría calificada tiene mucho sentido, en cuanto a que no es una decisión que pueda tomar un solo partido (...) como partido en el poder lo estamos proponiendo; nos estamos limitando nosotros mismos, (...)nosotros somos los que nos estamos poniendo la traba. Sin embargo, creemos que este tipo de decisiones deben ser compartidas, no por un solo partido, sino por la misma importancia que tienen (...)<sup>72</sup>

Aunque Bonifaz Sánchez no estuvo imposibilitada legalmente para ocupar el puesto, la decisión fue desatinada para el equilibrio en la separación de poderes.<sup>73</sup>

Sin embargo, en su defensa, Canales Clariond tuvo razón al señalar que: "el dispositivo constitucional funcionó, que en su momento fue aprobado por el Congreso

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Intervención de Gerardo Garza Sada, coordinador de el grupo legislativo del PAN, Diario de Debates, LXVIII Legislatura, Congreso del Estado, núm.89, septiembre 10, 11 y 15, 1998, Tomo XXVI.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup>El interés por no descartar a Bonifaz Sánchez ya había sido manifestado incluso dias antes por el Secretario General de Gobierno, José Luis Coinderau lo que aludiría a una decisión política plenamente tomada por el gobernador "Rechazo de Alida no daña al gobierno estatal: Coco", Periódico Milenio, Ide junio del 2001, p.6.

en la Legislatura anterior, fue cumplido en sus términos". Esto es, al haberse provocado los *impasses* con la primera y segunda propuesta, el Poder Ejecutivo tuvo la responsabilidad en último término para la designación.

No obstante, en esta coyuntura muy lejos se quedó de probar la funcionalidad de una política democrática entre ambos poderes, ya que al final de cuentas, la designación fue rehén de los intereses políticos tanto del PRI como del PAN.

Después de la designación, el grupo legislativo del PRI decidió iniciar una controversia constitucional en el Congreso del Estado por la decisión del gobernador. Esta fue turnada a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, (dominada por el PAN) quien rechazó los argumentos de ilegalidad en la decisión. La decisión de esta comisión fue acertada, ya que la actuación del gobernador se hizo conforme a las facultades constitucionales.

Además, el grupo legislativo del PRI, dado que era la primera minoría en esta legislatura, carecía de la facultad necesaria conforme al Art. 105, inciso I de la constitución política federal que demandar la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de controversia entre poderes locales.

<sup>74 &</sup>quot;La ciudadanía está convencida de que no fue una imposición", Periódico Milenio, 8 de junio de 2001,

p.5.

<sup>75</sup> En el retorno del priísmo al poder político se aprobó de nuevo una reforma al Art. 87 constitucional. En la iniciativa del gobernador Natividad González Parás en junio del 2004, se prohibió lo que había sido motivo de controversia: ninguna de las dos propuestas rechazadas por el Congreso podía presentarlas de nuevo el Poder Ejecutivo.

## 5.4.5 La reforma al Poder Judicial

El Art. 94 de la Constitución Política del Estado instruye que el ejercicio del Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en Juzgados de Primera Instancia y en Juzgados Menores. Dentro de las reformas de noviembre de 1998 que fueron promulgadas en el Periódico Oficial del Estado, se cambia el proceso de designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de forma similar al proceso de designación del Procurador de Justicia del Estado.

En ese sentido, el Art. 99 constitucional señala que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, representantes máximos del Poder Judicial, son designados mediante una propuesta del titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso del Estado para su aprobación (previa comparecencia de la persona propuesta) mediante el voto secreto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. En caso de que, transcurrido el plazo de cinco días, el Congreso rechazara a la persona propuesta para ocupar el cargo, se abstenga de resolver, o no se alcance la votación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, el Ejecutivo del Estado, en un plazo de diez días, propondrá a otra persona y la aprobación se efectuará en los términos del párrafo anterior. Si presentada la segunda propuesta, el Congreso la rechaza, se abstiene de resolver, o no reúne la votación requerida dentro de los plazos señalados, en ese mismo acto, la aprobación se llevará a cabo mediante el voto secreto de cuando menos la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión; de no reunirse esta votación, el Ejecutivo, dentro de los diez días posteriores a la celebración de la sesión, realizará la designación.

Cabe acotar que la última reforma aprobada en la materia (hecha en el año de 1975) señalaba un proceso de nombramiento de magistrados a propuesta del gobernador, mediante un proceso de "ratificación" del Congreso. En cambio, la reforma de 1998, incluía un proceso más ágil para la designación y que involucraba un mayor equilibrio entre ambos poderes. Además, otra institucionalidad de política democrática para la independencia del Poder Judicial fue la creación, como lo señala el Art. 94 constitucional de un Consejo de la Judicatura del Estado compuesta por tres Consejeros, de los cuales uno es designado por el Titular del Poder Ejecutivo, los otros dos son electos, uno por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, y el otro por el Congreso del Estado, mediante voto aprobatorio secreto de al menos, la mitad más uno de sus integrantes. El Presidente del Consejo de la Judicatura se elige entre sus miembros, con duración de dos años, sin posibilidad de reelección. 77

Ahora bien, la importancia del Consejo de la Judicatura es que fue diseñado como el dispositivo institucional encargado de operar el sistema de la carrera judicial. Una de las atribuciones importantes, como lo señala el Art. 97 constitucional fracción XIII es que da su opinión al Congreso del Estado y proporciona la información que se le solicite sobre el desempeño de los Magistrados, ya que es el Congreso el único autorizado para aplicar la remoción tanto de los Magistrados del Tribunal Superior de

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Art. 99 (reformado P.O; noviembre de 1998) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H Congreso de la LXX Legislatura, mayo del 2005, CD-ROM.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Art. 94 (reformado P.O, noviembre de 1998) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H Congreso de la LXX Legislatura, mayo del 2005, CD-ROM.

Justicia como de los Consejeros de la Judicatura del Estado como lo señala el Art. 100 constitucional.<sup>78</sup>

La creación del Consejo de la Judicatura, responde, pues a un diseño de política democrática en el ramo judicial con el fin de fortalecer su independencia en el equilibrio de poderes, como la instancia que opera el sistema de la carrera judicial; regido por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia como lo señala el Art. 97 constitucional fracción X.<sup>79</sup>

Traemos estas atribuciones del Consejo de la Judicatura dado que es justamente el punto nodal de un conflicto que tendría repercusiones en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Rosa Elena Grajeda fue nombrada el 27 de mayo de 1996 por el Congreso del Estado como Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado por el Gobernador, siendo asignada como titular de la Sexta Sala del ramo penal. Establecido ya el régimen panista, el 1 de agosto de 1998 fue celebrada la sesión del Tribunal Superior en la cual se eligió de entre los siete Magistrados a quien debería de fungir como Presidente de dicho Tribunal por el periodo comprendido de esa fecha al 31 de julio de año de 1999, sin que en ese momento se propusiera la remoción de alguno de los Magistrados presentes. En este proceso, Grajeda no fue propuesta por el gobernador Fernando Canales Clariond ante el Congreso para confirmar el nombramiento por cuatro años más, sin embargo tampoco fue revocada ni destituida de su cargo, por lo que continuó en funciones laborando como Magistrada de la Sexta Sala del Tribunal, al haber sido

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Art. 100 (reformado P.O; noviembre de 1998) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H Congreso de la LXX Legislatura, mayo del 2005, CD-ROM.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> Art. 97 (reformado P.O; noviembre de 1998) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H Congreso de la LXX Legislatura, mayo del 2005, CD-ROM.

confirmada tácitamente por un nuevo periodo de cuatro años según lo marca el Art. 97 de la constitución política local.<sup>80</sup>

Pero este panorama cambiaría muy pronto. El 28 de julio de 1999, a iniciativa del gobernador, se aprobó en el Congreso del Estado, el Acuerdo Legislativo 90 en donde se ratificó a los nueve Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, exceptuando a Rosa Elena Grajeda y designando a otro (Rodolfo Segundo Salinas) como titular en el área que ella se desempeñaba. El Congreso aprobó por unanimidad esta iniciativa del gobernador.

Es pertinente precisar que de conformidad con el Art. 63 fracción XLVII de la Constitución Local, al Congreso solamente le está facultado autorizar la remoción de los Magistrados cuando incurran en algunos de los supuestos del Art. 100 constitucional como son faltas de probidad u honradez; mala conducta; negligencia en el desempeño de labores o que sean condenados por sentencia ejecutoriada en juicio de responsabilidad, por mencionar algunos ejemplos.<sup>81</sup> El error del Acuerdo 90 fue que se debió haber pedido la evaluación técnica al Consejo de la Judicatura para comprobar alguna causal de remoción.

La destitución también se efectuó sin previamente se hubiera dado oportunidad de ser escuchada en su propia defensa, violando las garantías individuales de audiencia,

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> "Lo anterior es de trascendental importancia ya que fue precisamente el C. gobernador del Estado de Nuevo León quien estaba obligado a proponerme el 27 de mayo de 1998 ante el Congreso para que se ratificara su nombramiento, y no lo hizo, como preparando el terreno para la arbitraria destitución 14 meses después", Comentario de Grajeda en el Juicio de amparo promovido por Luis Manuel Garza Villarreal, núm. IV-931/99, 10 de agosto de 1999. Agradezco al jurista Luis Manuel Garza el acceso a las copias del amparo y de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> Art. 63 fracción XLVII (reformado P.O; noviembre de 1998) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H Congreso de la LXX Legislatura, mayo del 2005, CD-ROM. Ahora bien, en prensa se manejó el rumor que había un pleito personal entre Grajeda y Canales, pero no se pudo obtener evidencia empírica de la motivación de este conflicto.

legalidad y certeza jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la constitución política federal. Como es señalado en el juicio de amparo promovido por la Magistrada: "La garantía constitucional de audiencia obliga a las autoridades a nunca pronunciar actos de autoridad sin haber oído al individuo interesado". 82

En una justa interpretación del Art. 11 de la constitución federal y del Art. 99 de la constitución del Estado de Nuevo León, las autoridades responsables debieron haber solicitado al Consejo de la Judicatura que emitiera un dictamen de evaluación sobre el desempeño de la Magistrada, para que la decisión de removerla no fuese conforme a los intereses del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo.

Aunado a esto, el resto de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia respaldaron los actos promovidos por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Ellos basaron su defensa en el Recurso de Revisión dirigido a los Magistrados del Tribunal Colegiado Competente del Cuarto Distrito en la constitución local vigente (10. de febrero de 1975) antes de la reforma constitucional de 1998. En esta defensa señalaron que el Art. 97 autorizaba que el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia será hecho por el Gobernador y *ratificado* por el Congreso. La esencia del litigio era que transcurridos dos años después del nombramiento, el Congreso del Estado, a propuesta del gobernador, confirmará el nombramiento respectivo por un plazo de cuatro años. Si el Congreso no hace la confirmación, el gobernador podía hacer un nuevo nombramiento, lo que se hizo con el nombramiento de Rodolfo Segundo Salinas.

Sostenían que dado que el gobernador no hizo esta confirmación y el Congreso no la ratificó, por ende, se tenía el derecho legítimo a removerla. Tampoco podía exigirse al gobernador un previo dictamen sobre el comportamiento institucional de la

<sup>&</sup>lt;sup>82</sup> Juicio de amparo promovido por Luis Manuel Garza Villarreal, núm. IV-931/99, agosto 10 de 1999.

Magistrado, porque ella fue nombrada antes de la reforma de 1998 y no había adquirido los derechos de que inmovilidad de diez años que ahora sujetaba la más reciente reforma constitucional:

(...) No se le puede exigir al Ejecutivo del Estado un previo dictamen sobre la actuación de la quejosa para decidir sobre su propuesta o exclusión, si la Constitución anterior no lo señalaba como condición y la reformada si bien lo establece, también lo es que es para los Magistrados que se nombraron conforme al Art. 99 de la Constitución vigente(...) esta opinión del Consejo de la Judicatura, que se traduce en una evaluación del desempeño del funcionario a lo largo de los primeros diez años de su encargo, sólo se hará cuando hayan transcurrido estos, y para el efecto de ratificarlo por segunda ocasión en el puesto, por otro periodo igual de tiempo. 83

Por tanto, en la opinión de los integrantes del Poder Judicial, cualquier Magistrado que fuese removido bajo estas condiciones era legal. Ellos reconocían incluso que la remoción no se dio porque la Magistrado haya incurrido dentro de una causal que ameritara una destitución, sino porque:"(...) su separación fue materializada por disposición expresa de la ley, al no haber sido propuesta por el gobernador del Estado, para ocupar el cargo de Magistrada". 84

Pero el razonamiento tanto de los integrantes del Poder Judicial como del Poder Ejecutivo sufriría un serio revés jurídico. La sentencia resolutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitiría un amparo definitivo en contra de la acción de las

Recurso de Revisión dirigido a los Magistrados del Tribunal Colegiado Competente del Cuarto Distrito. (Esto por la sentencia constitucional pronunciada por el Juez Primero de Distrito en el Estado, 29 de noviembre del 1999) Oficio No. 4715/99, Tribunal Superior de Justicia del Estado, Monterrey Nuevo León, 15 de diciembre de 1999, p.35. Este recurso de revisión fue aprobado por el pleno del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de Nuevo León firmando Enrique Guzmán Benavides, Gustavo Adolfo Guerrero Gutiérrez, María Teresa Herrera Tello, Rodolfo Segundo Salinas Cantú, Genaro Muñoz Muñoz, Obed Renato Jimenez Jáuregui, José Luis Gálvez Pérez, José Patricio González Martínez y José Guadalupe Treviño Salinas.

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> Recurso de Revisión dirigido a los Magistrados del Tribunal Colegiado Competente del Cuarto Distrito. Oficio No. 4715/99, Tribunal Superior de Justicia del Estado, Monterrey Nuevo León, 15 de diciembre de 1999. p. 36.

autoridades de Nuevo León. La resolución de la máxima autoridad judicial del país, confirmó que la remoción de la Magistrada fue ilegal dado que tanto el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo debieron haber respetado los derechos adquiridos y decidir sobre su ratificación o no ratificación conforme al nuevo procedimiento introducido en la reforma de 1998, en donde se tenía que contar previamente con la evaluación del Consejo de la Judicatura:

(...)es evidente que durante el periodo inicial del cargo ( seis años contados a partir del 27 de mayo de 1996) no podía ser removida, salvo que incurriera en alguna causa de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial y, con noventa días naturales de anticipación a la fecha en que concluya el periodo antes indicado, previa opinión del Consejo de la Judicatura sobre su desempeño en el cargo, el Congreso del Estado con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes debe decidir si es procedente o no la ratificación de la quejosa en el cargo de Magistrada, la que de aprobarse, supone su inmovilidad por un periodo de hasta diez años más". 85

Entonces si el Congreso del Estado tuviera que decidir sobre la remoción de la Magistrada por razones de comportamiento institucional no deseado, era necesario la emisión de un dictamen en el que se expondrían las razones particulares por las cuales la Magistrada no debía ser ratificada y por tanto, se justificase su remoción sin haber concluido el periodo por el cual fue designada inicialmente. Las razones para defender la ilegalidad de la remoción por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eran más que evidentes:

(...)si a la fecha en que se emitió la propuesta reclamada (23 de julio de 1999), el periodo inicial por el cual había sido designada la quejosa como Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León (6 años a partir del 27 de mayo de 1996) no había fenecido, es evidente que no se configuraba aún el primer supuesto previsto por el 5 párrafo del Art. 99 de la Constitución Política del Estado para la ratificación en el cargo, consistente en la conclusión del citado periodo, por lo que, en esa fecha la destitución de la quejosa sólo podría

<sup>&</sup>lt;sup>85</sup> Amparo en Revisión 320/2000, Rosa Elena Grajeda. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 30 de noviembre del 2000, p. 567.

verificarse por acreditarse la existencia de una causa de responsabilidad o por un mal desempeño de sus funciones, situación tal que en caso no acontece, pues al respecto, los propios recurrentes afirman que "la destitución de la quejosa no se realizó porque haya incurrido dentro de un supuesto que ameritara tal determinación sino que su separación fue materializada por disposición expresa de la ley, al no haber sido propuesta por el Gobernador del Estado para integrar el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León. <sup>86</sup>

La conclusión a la que había llegado los Ministros de la Suprema Corte fue que la destitución violó la seguridad jurídica del Art. 14 constitucional, al haberse realizado sin observarse las formalidades previstas para tal efecto en el Art. 99 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León vigente a partir del primero de enero de 1999, en relación con los artículos Segundo y Sexto Transitorios del decreto de reformas a diversas disposiciones de dicho ordenamiento constitucional, que fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado el 23 de noviembre de 1998.87

Es decir, la máxima autoridad judicial del país obligó tanto al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo cumplir con lo que ellos mismos habían impulsado: la formalidad en el proceso de la designación y permanencia de los integrantes del Tribunal Superior de Justicia, suscrito mediante el dispositivo institucional creado en 1998.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la inmediata reposición del cargo, dejando por tanto sin efecto el Acuerdo Legislativo 90 del Congreso del Estado.

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Amparo en Revisión 320/2000, Rosa Elena Grajeda. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 30 de noviembre del 2000, pp. 568-569.

Amparo en Revisión 320/2000, Rosa Elena Grajeda. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 30 de noviembre del 2000, p.569.

La magistrada fue finalmente ratificada en su cargo en el Tribunal Superior de Justicia, por un término de diez años contados a partir de mayo del 2002.<sup>88</sup>

La garantía constitucional había sido finalmente respetada a pesar de la actuación dolosa o de falta de expertise jurídica del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en su conjunto.

## 5.5 Conclusiones

Hemos destacado al inicio de este capítulo, la importancia de haber tenido un gobierno unificado, en donde el PAN controla tanto la mayoría del Congreso y el Poder Ejecutivo, a excepción de la capacidad de aprobar por si mismo las reformas constitucionales. Esto dio como resultado que en el sexenio se conformaran elementos para asegurar una gobernabilidad en el ámbito del régimen político, sin que las escisiones que se han presentado en los grupos legislativos hayan causado mayor controversia.

Sin embargo, la radiografía cuantitativa, a nuestro juicio, no revela la construcción de una política democrática en este ámbito que nos permita adjetivar democráticamente esta gobernabilidad.

Por tanto, avanzamos en la investigación en la medida que señalamos la agenda de la Reforma del Estado, que reconoce la necesidad de transformación de la estructura institucional a partir de un antecedente autoritario.

Acuerdo núm. 202, 19 de febrero del 2002, Comisión de Justicia y Seguridad Pública. Periódico Oficial del Estado, núm. 24, 22 de febrero del 2002, Legislatura LXIX, 2000-2003.

Dentro del análisis de la Reforma del Estado hemos priorizado aquellas que establecen una institucionalidad de política democrática en el ámbito del régimen político: en el control del Poder Ejecutivo desde el punto de vista de la práctica y la normatividad constitucional por las instancias del Poder Legislativo y el Poder Judicial. El resto de las política democráticas: la equidad para la competencia político-electoral; el acceso a las diversas fuentes de información por parte de los ciudadanos y mecanismos de participación ciudadana, inciden propiamente sobre la relación Estadosociedad, pero es en el ámbito del régimen donde se negocia su establecimiento.

Pero esta agenda de la Reforma del Estado, no obstante, sólo es elaborada entre los actores gubernamentales del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, desdeñando la posibilidad de incluir un marco deliberativo con los actores sociales relevantes como las universidades, organizaciones civiles o las cámaras empresariales etc.

En ese sentido, la agenda de la Reforma del Estado no pudo superar una visión estadocrática, olvidando que la dimensión de la gobernabilidad democrática, implica pues, una legitimidad desde la sociedad civil; en donde la deliberación pública, es un elemento indispensable para el logro del consenso de gobierno y políticas gubernamentales específicas. Quizá esta falta de integración de la sociedad civil, fue su mayor debilidad, aunque no puede menospreciarse su intencionalidad para "el cambio democrático".

El capítulo ha enumerado mayormente las limitaciones en la construcción de la política democrática, sin que dejen reconocerse la propia intencionalidad de los actores. Con esto, nos acercamos al análisis neoinstitucionalista en donde "las instituciones" fundadas en el pasado no son estrictamente determinables, sino que hay un margen de acción para las opciones y preferencias de los actores para producir un cambio. Es decir,

se pudo haber concretado la solidez de las instituciones democráticas, pero hay un margen de voluntad e intencionalidad que no sólo es imputable a la elite gobernante, sino también a los actores de oposición.

Ahora bien, de las reformas que hemos revisado, puede decirse que hubo cooperación legislativa con el PAN por parte de los partidos de oposición para sacar adelante las reformas de política democrática, algunas de ellas en materia constitucional. El siguiente Cuadro 5.6 muestra que hubo cooperación legislativa en ambas legislaturas para concluir las reformas ya sea por mayoría calificada o por unanimidad. Así, por ejemplo, en las reformas constitucionales para el Poder Judicial y para el proceso de designación del Procurador de Justicia (Art. 87) hubo, en la primera, mayoría calificada y en la segunda voto por unanimidad. En lo que respecta a las reformas electorales (1999, 2000, 2002) a reserva de la primera que fue por mayoría calificada, en las otras dos, hubo voto por unanimidad. Las iniciativas de participación ciudadana, referéndum y plebiscito, fueron por unanimidad, así como la Ley de Acceso a la Información Pública.

Cuadro 5.6 Votación legislativa a diversas iniciativas para la institucionalidad de una política democrática

Тепта	Decreto	Legislatura	Votación
Reformas para el fortalecimiento del Poder Judicial	79	1997-2000	Mayoría Calificada (30 votos a favor)
Reforma al Art. 87 constitucional	89	1997-2000	Unanimidad (40 votos de los presentes)
Reforma electoral	201	1997-2000	Mayoría Calificada (28 votos a favor)
Reforma electoral	383	1997-2000	Unanimidad (37 votos de los

	 		antan)
Reforma electoral	244	2000-2003	presentes) Unanimidad (38 votos de los presentes)
Referéndum y Plebiscito	398	1997-2000	Unanimidad (en primera vuelta solamente) (33 votos de los presentes)
Ley de Acceso a la Información Pública	329	2000-2003	Unanimidad (36 votos de los presentes)

Fuente: Oficialía Mayor, LXX Legislatura, Congreso del Estado de Nuevo León, enero del 2005. Nota: Según el Reglamento Interno del Congreso por Mayoría Calificada se entiende cuando se integra la votación por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura y por Unanimidad cuando ésta sea el resultado de la totalidad de los asistentes a la sesión.

De todas estas reformas como hemos visto, las únicas que no pudieron ser promulgadas fueron las figuras de referéndum y plebiscito. Al concretarse su derogación por parte del Poder Legislativo y la negativa del Poder Ejecutivo para seguir insistiendo por su iniciativa, se mostró la limitación del régimen panista para comprender que la democracia representativa "no se daña" al introducirse mecanismos de participación ciudadana, sino que antes bien, la legitimidad de una gobernabilidad democrática es fortalecida, al abrirse un camino para institucionalizar la participación de la sociedad civil como un complemento a la democracia representativa.

El referéndum y el plebiscito, por supuesto, son diseñados en función de esto, para concretar la legitimidad ciudadana en el espacio público. Este esfuerzo nacería de las fuerzas emergentes de la sociedad pero acompasado a un orden institucional regulador.

El resto de las reformas sufrieron limitaciones, ya sea tanto en su alcance (reforma electoral) como en su aplicación (reforma al Poder Judicial y al Art. 87

constitucional). Cuando se conocen las resistencias a su implementación, es quizá cuando se puede vislumbrar la voluntad democratizadora del régimen. La pugna es, por supuesto con el pasado autoritario.

Así, puede señalarse que en el ámbito electoral, se conocieron las reformas concernientes a la eficiencia técnica de su proceso. Pero no puede considerarse una política democrática sólida, toda vez que permanecen ausentes temas como la equidad de género en la candidaturas; mayores controles fiscalizadores en materia de financiamiento privado de los partidos o la regulación de precampañas internas, es decir todos aquellos temas relacionados directamente con la equidad en la competencia. Por tanto, no puede concluirse que el PAN avanzó en forma definitiva en el tema en el que se había destacado en su lucha como partido opositor.

En lo respecta al tema de acceso a la información pública, a pesar de no haber estado en los trabajos tempranos de la Reforma del Estado, su promulgación obedeció tanto a la presión de los medios de comunicación como a la agenda del escenario nacional, que ya había logrado su promulgación. Su publicación a principios del año 2003 emergió como una victoria importante, ya que tanto por lo menos en los dos años anteriores, la falta de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, representó uno de los desafios políticos más importantes del sexenio. Sobre ello, daremos cuenta en el siguiente capítulo en la relación Estado-sociedad.

Sin embargo, sus diversas inconsistencias para mostrarse como una ley que transparenta sus propios procesos administrativos retrasaron su consolidación como política democrática.

Ahora bien, en lo que respecta a la reforma del Art. 87 constitucional, estableció un proceso entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para la designación del

Procurador General de Justicia en el Estado. Por supuesto, fue considerada como una política democrática en la medida de que obligaba al Poder Ejecutivo a considerar la aprobación por parte del Poder Legislativo de su propuesta. El proceso, sin embargo, también consideró el rompimiento de los *impasses* en la discusión legislativa por parte del Poder Ejecutivo. Y eso fue lo que sucedió con la propuesta de la designación, una vez que hubo la necesidad de estrenar el nuevo dispositivo constitucional.

No obstante, en esta coyuntura, no pudo mostrarse la funcionalidad de una política democrática, para llegar a un acuerdo entre ambos poderes, ya que al final de cuentas, el proceso de designación fue rehén de los intereses políticos tanto del PRI como del PAN. Mientras que la primera propuesta de Bonifaz Sánchez no alcanzó los consensos necesarios, pese al cabildeo con el grupo legislativo del PRI, la segunda propuesta de Aguirre, fue claramente una intencionalidad política para abortar cualquier consenso. Así, el Poder Ejecutivo pudo romper los *impasses* presentados y nombrar finalmente a su primera propuesta. Pero queda en entredicho la disposición tanto de la oposición partidista, principalmente del PRI, así como del Poder Ejecutivo por cumplir con el sentido democrático de esta reforma constitucional, y que es finalmente el logro del acuerdo entre ambos poderes.

Por último, en lo que respecta al último tema, tiene que ver con la reforma constitucional para la independencia del Poder Judicial del Estado. Como hemos señalado esta reforma iniciada en el último gobierno priísta y terminada con el gobierno panista, alude a la construcción de una política democrática que fortalezca el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para la designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Además, un dispositivo institucional importante en ese sentido fue la figura del Consejo de la Judicatura encargado de operar el sistema de la

carrera judicial, regido por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Es por eso que, importa resaltar el Acuerdo Legislativo 90 donde tácitamente se da por hecho la remoción de una Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, sin haberse apegado a lo marcado por el Art. 99 de la constitucional local y por tanto haber cumplido con la normatividad establecida. Esto pone en entredicho la legalidad en la decisión tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. Finalmente este criterio fue salvado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al ordenar a los poderes locales, la inmediata reposición del proceso para cumplir con el dispositivo constitucional.

En resumen, puede señalarse que a pesar de la intencionalidad por establecer un ordenamiento institucional para superar el pasado autoritario y que en buena medida está contenida en la Agenda para la Reforma del Estado de 1998, hubo mediatizaciones en la voluntad de los actores políticos tanto gubernamentales como de la oposición política, para constituir sólidamente esta institucionalidad de política democrática en el ámbito del régimen político, tanto en el equilibrio de poderes como en aquellos temas que impactan en la relación Estado-sociedad: acceso a la información, participación ciudadana y reforma electoral.

En el siguiente capítulo, nos adentramos justamente en el ámbito plenamente sistémico, donde se esclarece con mayor propiedad la relación Estado-sociedad.