CAPÍTULO 6

LOS DESAFÍOS A LAS DECISIONES PÚBLICAS

La democracia se mueve en el plano de la voluntad política colectiva, no en el plano del conocimiento probado. Luis F. Aguilar, 1997

6.1 Introducción

En este capítulo destacamos el desempeño del Poder Ejecutivo como un componente clave en el logro de la gobernabilidad del sistema político. Ahora bien, es al Poder Ejecutivo a quien dentro de la forma de gobierno de tipo presidencialista (que es el que se tiene a nivel federal y que se reproduce en cada entidad) le toca la conducción de la responsabilidad política y la toma de decisiones públicas. En este capítulo se asume que la elite gobernante, integrante del Poder Ejecutivo, presentó déficit de eficacia y legitimidad en el tratamiento de las problemas coyunturales que se presentaron con la sociedad imposibilitando una gobernabilidad de tipo democrática.

Las áreas sugeridas para el análisis son el orden político institucional (enfatizando un objetivo deliberativo en la decisión pública) y en el imperio de la ley contra el crimen organizado, dado que estas temáticas fueron relevantes en términos de la opinión pública (Camou, 2001: 39-40).

En los casos presentados se muestran deficiencias para cumplir estos rubros: la comunicación de la responsabilidad política del gobernador; segundo, la decisión pública garantizando el acceso a la información al ciudadano para el acceso a una esfera deliberativa y de resguardo de la seguridad frente al crimen organizado.

Se analiza pues la eficacia en la comunicación de la responsabilidad política del gobernador, ejemplificada en los casos de las explosiones en una subestación eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad y en las instalaciones de CYDSA, pues no se refrenda de manera discursiva un orden político para la estabilidad institucional, al no delimitarse las funciones del gobernador respecto a la de sus colaboradores en la administración pública.

En segundo término, otro desafío importante al orden político de la estabilidad institucional fue la presión de los ciudadanos y organizaciones civiles por acceder a una etapa de comunicación e información con el gobierno. Aquí entran los casos del manifiesto de la Iglesia Católica, del Parque Fundidora, de la Avenida Venustiano Carranza y del Puente de la Unidad. Por lo menos, en los tres últimos casos se manifiesta que la actuación del mismo gobierno no se hizo sosteniendo el imperio de la ley. Todos estos casos son presentados en función de: a) la intensidad con que se plantea la demanda (cartas de petición de información, manifestación públicas de rechazo) b) la importancia que poseen los grupos sociales políticamente relevantes promotores del desafío (ciudadanos y organizaciones civiles que demandan comunicación e información por parte del gobierno) c) la sustancia de la exigencia que puede ser más o menos fácil de atender respecto a los problemas que comporta (deliberación pública democrática en la toma de las decisiones públicas) (Morlino, 1985:220).

En el área de la decisión en materia en seguridad pública para enfrentar la presencia del crimen organizado, hay un cuestionamiento por parte de los actores sociales en el sostenimiento de la ley frente a lo que algunos llamaron el "narcodesafío".

El desafío político representado por el crimen organizado es planteado de acuerdo: a) la intensidad con que se plantea la demanda (ciudadanía, organismos empresariales) b) la importancia que posee los grupos sociales políticamente relevantes promotores del desafío (bandas de narcotráfico regionales) c) la sustancia de la exigencia que puede ser más o menos fácil de atender respecto a los problemas que comporta (clima de violencia por la ola de ejecuciones relacionada con el narcotráfico) (Morlino, 1985:220).

La diversidad de coyunturas que son presentadas a continuación, representan en buena medida el análisis en la capacidad de respuesta del Poder Ejecutivo a las demandas prioritariamente para a) asumir una eficacia en la comunicación de la responsabilidad política del gobernador b) establecer una canal de acceso efectivo a la información para un ejercicio deliberativo en la decisión pública d) establecer una política eficaz de combate al narcotráfico.

6.2 El gobernador no es (....)

Al inicio de su gobierno, la legitimidad otorgada por la ciudadanía nuevoleonesa al gobierno panista al haber ganado en las urnas de forma irrefutable. El capital político ganado como oposición democrática y en las urnas tendría que someterse, sin embargo, a fuertes presiones derivados de los conflictos que pronto aparecerían. Una de las

primeras recomendaciones de los asesores gubernamentales al gobernador fue la de cambiar la imagen de "empresario frío-insensible". Paradójicamente esta percepción fue el motivo de las principales coyunturas de legitimidad desde el inicio de la administración panista. El mismo gobernador reconocería tempranamente esta imagen pública: "(...) Los días más difíciles han sido cuando siendo dueño de una verdad no tenía la capacidad de comunicarla y la impresión era distinta."

Los desafíos políticos impuestos a la recién estrenada administración panista ocurrieron por problemas derivados de incidentes naturales y técnicos del entorno social que reclamaron una respuesta eficaz comunicativa como Jefe del Ejecutivo. Su responsabilidad está fundamentada constitucionalmente en los artículos 85 fracción III y 87 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León. Estos artículos le confieren la responsabilidad de ser el jefe del Ejecutivo y nombrar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal. Este encargo implica tanto una responsabilidad política y administrativa en las principales tareas de gobierno.

Ahora bien, en marzo de 1998 ocurrió una explosión en una subestación eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad en el municipio de San Nicolás. El incidente provocó un histórico corte de energía eléctrica en la mayoría de los municipios de Nuevo León y que después se propagó en los vecinos estados de Tamaulipas y Coahuila. Esto afectó a más de 1 millón 250 mil usuarios en Nuevo León, provocando conflictos viales y desorganización en hospitales, escuelas y centros de trabajo por varias horas. Sin embargo, a pesar de la movilización de todos los cuerpos de seguridad ante la incertidumbre de la situación, el gobernador no hizo una emergente declaración pública

[&]quot;A 100 días del camino", Morales Asesores S.A. de C.V., Monterrey, enero de 1998.

al respecto. Ante el reclamo en la opinión pública, el Secretario General de Gobierno señaló que el gobernador no salió de su oficina porque perdía la comunicación con la gente que estaba coordinando el operativo:

En el lugar de los hechos estaban, repito, los que deberían de estar (...) el gobernador no es apagafuegos, ni es electricista, estaba en su oficina, aquí, viendo que todos trabajáramos bien y a tiempo, creo que esa es más función que andar con la manguera apagando fuegos. Si hubiera habido desgracias humanas no me queda duda que el gobernador hubiera estado ahí, porque ya la magnitud cambia, pero no había desgracias humanas (...) Tenemos que acostumbrarnos que el gobernador es quien organice y lidera, y quien marca las directrices, pero no es quien anda pescando un fugitivo, o quien anda apagando fuego, o el que anda rescatando a alguien.³

En este sentido, en esta defensa del Secretario General de Gobierno, hay una intención para validar las funciones que corresponden a los funcionarios para atender los problemáticas técnico-administrativas. Pero de esto, excluye al gobernador para tener un pronunciamiento sobre la responsabilidad política en la coyuntura, sin desmeritar la responsabilidad administrativa del resto de los servidores públicos.

Por otra parte, una coyuntura similar provenía también del espacio público urbano en el área metropolitana. En la madrugada de abril de 1998, una fuga de químicos de la empresa CYDSA afectó a los vecinos del fraccionamiento Bernardo Reyes en el municipio de Monterrey, quienes tuvieron que desalojar sus casas ante el riesgo de sufrir daños a su salud por la alta peligrosidad de la sustancia química, que por un incidente técnico, fue liberado al medio ambiente. Fueron más de 200 vecinos de la colonia los afectados por este hecho que comenzaron a reclamar la reubicación de la planta de CYDSA por ser un riesgo a la salud pública.

³ "Canales no es apagafuegos", Periódico El Norte, 20 de marzo de 1998, p. 5b. Las cursivas son propias.

La escalada de presión pública de los vecinos comenzó con un bloqueo a la avenida Ruiz Cortínes trastornado la vialidad por más de dos horas y media. El Subsecretario de Seguridad Pública, Raúl Maldonado Tijerina, acudió a dialogar con los participantes en el bloqueo, pero después de más de una hora de discusiones, los vecinos rompieron el diálogo y exigieron la presencia del gobernador.

En el transcurso del conflicto, el Subsecretario de Gobierno, Jorge Aguirre ofreció a los inconformes ser recibidos en el Palacio de Gobierno por el gobernador. Pero los vecinos, en cambio, dieron al gobernador un ultimátum: exigieron su presencia en la zona del conflicto, en un lugar muy representativo para sus habitantes: el kiosco de la colonia, que además, guarda una inmediata cercanía con las instalaciones de CYDSA. El gobernador finalmente tuvo una primera reunión emergente con ellos, no en la plaza principal de la colonia como pedían los inconformes, sino en terrenos de Agua y Drenaje. En la perspectiva del Secretario General de Gobierno, José Luis Coinderau esto se debió a que: "(...) dialogar en un kiosco es poco menos que imposible, necesitamos un lugar donde se pueda hablar con tranquilidad y sensatez". ⁴

El gobernador, evaluando sobre la posibilidad de ir a la colonia, confundiría de los límites de su responsabilidad política y las especificaciones técnicas que corresponden a sus colaboradores: "Iré a no ser que fuera absolutamente indispensable, si yo fuera a parchar el tanque o si fuera a hacer el peritaje, por supuesto que iría pero la verdad no sé parchar tanques ni hacer peritajes".⁵

A pesar de las resistencias iniciales, se dio la reunión pública en las instalaciones de la secundaria pública núm. 23 ubicada en la colonia. Ahí los vecinos exigieron que el

abril de 1998, p. 1b.

Ofrecen diálogar en Palacio", Periódico El Norte, 29 de abril del 1998, p. 1b. Las cursivas son propias.
 Las cursivas son propias. "Logra Canales desactivar otro bloqueo de avenida", Periódico El Norte, 30 de

gobernador aplicara su lema de campaña Sí se puede para reubicar a la planta de CYDSA. Un vecino, en su discurso de intervención resumía el ánimo de los inconformes exigiendo una respuesta por parte del gobierno. Exponía los errores de comunicación en que estaba incurriendo el Jefe del Poder Ejecutivo:

"Votamos por un gobernador que sin ser policía combatiría la delincuencia, un gobernador que sin ser apagafuegos combatiría los incendios, que sin ser médico fomentaría la salud del pueblo, que sin ser doctor combatiría el cólera y la desnutrición, que sin ser maestro velaría por la educación de nuestros niños, que sin ser economista consiguiera los recursos necesarios para el Estado. Quizá la tardanza de usted, (en acceder a la reunión) es que necesita colaboradores más efectivos, colaboradores con sensores públicos (...) colaboradores que tomen el teléfono y lo despierten y le digan que es importante ir al fraccionamiento Bernardo Reyes". ⁶

El gobernador atendió las demandas de los inconformes en el diálogo público, pero no prometió garantizar la reubicación de la planta, la principal demanda de los vecinos. 7 Como hemos observado, las declaraciones en el sentido de "quitar responsabilidades" a la figura del gobernador al señalar que no es electricista, bombero, parchador de tanques, se revelaba esta falta de entendimiento para asumir una responsabilidad política en la comunicación que sí le correspondía como Jefe del Poder Ejecutivo. El defenderse al decir *Yo no soy*, no resolvería la situación, antes bien confundía a la ciudadanía sobre que era lo que sí podían esperar del gobernador. 8

A raíz del conflicto, la empresa tomó medidas de contingencia ambiental para evitar repetir el incidente, pero no se logró la principal petición de los colonos: la reubicación de la planta.
 B Hubo otras declaraciones del gobernador en el sentido de señalar que él no era "Santa Clós" (por la falta

⁶ "Reubique la planta, sí se puede" Periódico El Norte, 2 de mayo de 1998. p.1b. (Intervención del vecino Gerardo Morales).

[&]quot;Hubo otras declaraciones del gobernador en el sentido de señalar que él no era "Santa Clós" (por la falta de lluvia en el Estado) "criminólogo" (por la creciente presencia del crimen organizado), "jefe de tribu" (por la presunta responsabilidad administrativa del alcalde panista Jesús María Elizondo). Sin embargo, estas declaraciones, fueron aisladas de un contexto que generase una fricción en el orden político deliberativo como en los casos anteriores, pero sin duda seguía reafirmando su imagen de insensibilidad política. Ver notas "No soy Santa Clós", Periódico El Norte, 10 de agosto de 1998, p. 1b. "Canales contesta a AMD: 'No soy jefe de una tribu', Periódico El Norte, 11 de julio de 1998, p. 1b.

Pero los daños a la imagen del gobernador habían cobrado saldo. Tanto que uno de los precandidatos del PAN a la gubernatura de Nuevo León, Fernando Elizondo Barragán, ex Tesorero del Estado de esta administración y la postre gobernador sustituto reconocía que el gobernante necesita ser abogado, bombero etc. porque admitía que son los diferentes campos de la administración pública que un gobernante tenía que atender, reconociendo así el error político del anterior gobernador. 9

En el análisis del gobierno del Estado también se reconoció la falta de "sensibilidad política" parte de Canales Clariond:

El tratamiento frágil del aspecto simbólico de la maniobrabilidad gubernamental en la atención a casos de fuerte ingrediente comunitario ha producido desgaste relativo en la imagen del Jefe de Gobierno. La ausencia física del mandatario estatal en el momento inmediato a la generación del siniestro o situaciones de emergencia (...) y su sobredimensionamento por parte de los medios de comunicación, así como los posicionamientos dirigidos a contener la inquietud ciudadana y de grupos de interés derivada de dichas contingencias y no encauzarla, ha producido percepción sobre la falta de sensibilidad política. 10

En cambio, para uno de los operadores políticos de la administración de Fernando Canales la diferencia estribó en la manera de entender las nuevas funciones del gobernante:

Hubo un cambio en la manera de hacer política en el estado. Los gobernadores adquirían un tono de gente (sic) que tenía absoluta capacidad de todo, ellos eran el eje de la acción política y solamente (con) su intervención se generaba el movimiento de la maquinaria gubernamental; (antes) el gobernador era un todólogo. En ese cambio desde el gobierno, se atribuía la responsabilidad de la acción política y administrativa a las áreas administrativas correspondientes y en ese sentido venían las declaraciones.¹¹

⁹ "El gobernador necesita ser policía, bombero, abogado, opina Elizondo", Periódico El Norte, 18 de enero del 2003, p.1b.

[&]quot;Acción gubernamental en torno al II Informe de Gobierno", Secretaria General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Político, 12 de mayo de 1998. p.1.

¹¹ Entrevista con Jorge Aguirre, ex subsecretario de Gobierno, Secretaría General de Gobierno, 17 de mayo del 2005, San Pedro Garza García.

Sin embargo, en una forma de gobierno presidencialista, en donde el Poder Ejecutivo al tener la facultad de nombrar y remover *libremente* a sus colaboradores del servicio público (que tienen principalmente una responsabilidad administrativa), no lo eximía de eludir parte de su responsabilidad política de comunicar sobre las coyunturas por las que atraviesa su administración.¹²

Estos primeros problemas en la comunicación del gobernador, revelarían de forma temprana, el principal déficit en la relación Poder Ejecutivo-sociedad para enfrentar los desafíos en la agenda pública: eficacia en la deliberación pública.

6.3 El manifiesto de la Iglesia Católica

Otra coyuntura emerge por la publicación del Primer Documento Iglesia-Mundo que emitió la Arquidiócesis de Monterrey como sondeo entre católicos y no católicos para la realización del Primer Sínodo Diocesano de la Iglesia Católica. La publicación del documento quedó a cargo del Secretariado de Pastoral Social siendo el responsable el sacerdote Francisco Gómez Hinojosa. Aunque nunca se hicieron públicos los nombres de quienes redactaron el documento, Gómez Hinojosa mencionó que en su redacción participaron "diversas universidades, medios de comunicación, partidos políticos, cámaras (empresariales), colegios y organizaciones no gubernamentales". 13

¹³ "Demandan a Iglesia rectificar", Periódico El Norte, 12 de julio de 1998, p. 1a.

¹² Por el contrario, en un esquema de gobierno parlamentario, donde el Poder Legislativo tiene facultad de nombrar al Jefe del Poder Ejecutivo, quien es políticamente responsable ante el Legislativo.

El documento era ácidamente crítico del estilo de gobierno de Fernando Canales Clariond. La la parte de la revisión de la realidad política, señalaban que si bien como producto de las elecciones limpias se consumó la alternancia en el poder, esto no ha significado una "mejor forma de ejercer la función pública". El documento reconocía que la elite gobernante tenía carencias para la administración de los asuntos de gobierno:

"(...) existen rezagos y graves deficiencias en la impartición de justicia y en el combate a la corrupción gubernamental. El punto anterior, puede explicarse en buena medida, por la carencia, en los niveles más altos de gobierno, de servidores públicos profesionales, es decir, funcionarios formados en la administración pública. La mayoría de los integrantes del gabinete gubernamental provienen de la iniciativa privada (...) se observa una transformación de la administración pública en administración privada, debido al perfil y al origen empresarial de los actuales funcionarios públicos de primer nivel. Una de las probables consecuencias de esto, es la pérdida del sentido social de la administración pública". ¹⁵

El documento señalaba que el gobierno del PAN carecía de un proyecto político encaminado al desarrollo de la democracia, más allá del ámbito electoral. También argumentó que a nivel gubernamental no se observaba un proyecto social claro y específico respecto a los habitantes de la zona rural.

Una consecuencia de ello era la ausencia de iniciativas de ley por parte del Ejecutivo en materia de reforma política. Además, el documento advertía que bandas de narcotraficantes estaban "usando" a Nuevo León como centro de operaciones para el

¹⁴ Dado el inicio del gobierno canalista, hubo la intención de la madre del nuevo gobernador para celebrar una "misa de acción de gracias" en la Macroplaza con el auspicio de la iglesia católica. Esta petición hecha al cardenal Adolfo Suárez Rivera fue negada por el prelado. El padre "Paco" Gómez al confirmar esta versión, señala en: "(...) la estructura eclesiástica vimos con mucha naturalidad esta negativa del Cardenal, (que) se avalara con una misa de agradecimiento". Entrevista personal con el sacerdote Francisco Gómez Hinojosa, ex responsable del Secretariado de Pastoral Social en esta época y actual párroco de la Iglesia San Alfonso Ligorio, 19 de abril del 2005, Monterrey. José Luis Coindreau añade que durante la campaña electoral de 1997 tampoco hubo una relación cordial con el cardenal, ya que este apareció en una reunión con los jerarcas del PRI, friccionado la relación con el PAN. Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza Garcia.

¹⁵ "Primer documento de consulta Iglesia- Mundo", Comisión Central Coordinadora, Ed. Caminemos Juntos, Arquidiócesis de Monterrey, julio de 1998, p.20-21.

lavado de dinero. La tendencia que preveían en el documento respeto al tema narcotráfico era que: "Las autoridades estatales manejan un discurso en el que manifiestan que en Nuevo León no existe narcotráfico por lo que no se realizan, y muy probablemente no se realizarán, acciones efectivas para erradicar este problema". ¹⁶

La reacción del gobierno no se hizo esperar. El gobernador en su primera oportunidad declaró: "Claro que hay un programa para la democratización de Nuevo León; y claro que hay un programa social (...) otra cosa es que no lo conozcan". La aspereza de su defensa iría un poco más allá al señalar explícitamente que la Iglesia Católica no tendría porque opinar en asuntos ajenos a su función estrictamente espiritual.¹⁷

El Secretario General de Gobierno solicitó el retiro del documento Iglesia-Mundo de la circulación de las iglesias, por "su diagnóstico inexacto". ¹⁸ Esta petición se hizo de acuerdo a Coindreau porque: "(...) le achacaba a este gobierno los males heredados sin distinguir (...) en general el documento ponía en nuestro hombros culpas de la historia del Estado, nos parecía una falta a la verdad, que llevaba más bien un ingrediente contra nosotros". ¹⁹

¹⁶ "Primer documento de consulta Iglesia- Mundo", Comisión Central Coordinadora, Ed. Caminemos Juntos, Arquidiócesis de Monterrey, julio de 1998, p.20.

¹⁷ "Habla la Iglesia sin fundamento", Periódico El Norte, 9 de julio de 1998, p. 1a. Sin embargo, en diversos documentos de la Iglesia Católica como el Documento de Santo Domingo; la Instrucción Pastoral sobre la Dimensión Política de la Fe; la Instrucción Pastoral sobre la Responsabilidad Política de los Cristianos justamente se pide a los creyentes actuar en la vida política, al ser una de la dimensiones constitutivas de la persona. Sobre estos documentos se justificó el Documento Iglesia-Mundo para introducir la visión socio-política de la fe, pp. 22-23.

^{18 &}quot;Demandan a Iglesia rectificar" Periódico El Norte, 12 de julio de 1998, p. 1a. Más aún, en la versión del propio cardenal Adolfo Suárez Rivera al padre Francisco Gómez, uno de las responsables en la producción del documento, señaló que el gobierno les pidió que suspendieran el sínodo, a lo que el prelado respondía '¿de cuando acá el gobierno nos va a decir que hacer?' Entrevista personal con el Padre Francisco Gómez Hinojosa, ex responsable del Secretariado de Pastoral Social en esta época y actual párroco de la Iglesia San Alfonso Ligorio, 19 de abril del 2005, Monterrey.

¹⁹ Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

Cabe mencionar que los documentos de crítica hacia el gobierno por parte de la iglesia católica local no era un ejercicio nuevo. Ya habían circulado en sexenios anteriores críticas hacia las administraciones priístas, particularmente en los periodos de Jorge Treviño y Sócrates Rizzo, en donde se denunciaba la consabida relación PRI-gobierno y la falta de espacios para la pluralidad política. El padre Gómez recuerda la reacción de este tipo de documento y que refleja en buena medida, un tipo de modus operandi del régimen priísta con las críticas vertidas:

(...) ¿y los priístas como reaccionaban? molestos, pero con mucha diplomacia buscaban acercarse a través de algún funcionario. Recuerdo muy bien, cuando Natividad (González Parás) era Secretario General de Gobierno con Jorge Treviño. En el Secretariado de Pastoral Social se preveía que las elecciones las iba a ganar Sócrates Rizzo García. Hicimos en el Secretariado de Pastoral Social una publicación como los "10 mandamientos de la votación" y ahí por un error nuestro introducimos unos consejos que hacía el PSUM previniendo de posibles fraudes. (...) El gobernador reaccionó muy molesto (...) como estábamos acostumbrados de alguna manera a que esos tipos de documentos conseguían una reacción, una molestia del gobernante en turno pero se resolvían con una 'platiquita' y nosotros prometíamos que iban a considerar mejor las cosas, pero lo íbamos a seguir haciendo, porque consideramos que forma parte de nuestra misión evangelizadora.²⁰

Después de la confrontación, el gobernador sólo tuvo un acercamiento con el cardenal Adolfo Suárez Rivera para hablar del polémico documento. Sin embargo, más allá de este encuentro privado entre ambos mandatarios, la coyuntura no generó una deliberación abierta con los responsables de la publicación acusados de desconocer los proyectos de gobierno o con la comunidad nuevoleonesa para desmentir punto por punto el "diagnóstico inexacto" vertido en el documento Iglesia-Mundo. Incluso en los análisis internos de la Secretaría General de Gobierno, recomendaron el diálogo público con los

²⁰ Entrevista personal con el Padre Francisco Gómez Hinojosa, ex responsable del Secretariado de Pastoral Social en ésta época y actual párroco de la Iglesia San Alfonso Ligorio, 19 de abril del 2005, Monterrey.

sacerdotes de la Pastoral Social para el "acreditamiento de la receptividad y pluralidad". ²¹ Pero este encuentro público nunca tuvo lugar.

No tenía porque reeditarse un encuentro al estilo "diplomático priísta" para limar asperezas sólo entre el jerarca de la iglesia y el gobernador. La coyuntura era más bien propicia para crear una deliberación pública con los actores críticos para intercambiar y rebatir la información, y en todo caso, defender por parte de la elite gobernante las acciones de política pública. Fue quizá el momento más oportuno para poner en práctica las virtudes del diálogo, de una comprensión intersubjetiva entre ambas posturas que lamentablemente no sucedió.

Los siguientes casos revelan en buena medida, otra pieza ausente en la relación Poder Ejecutivo-sociedad: la ausencia de información, no sólo como detonante de una comprensión intersubjetiva, sino como punto nodal del ejercicio de la democracia deliberativa.

6.4 Las obras públicas y la búsqueda de información

En este apartado agrupamos tres casos que evidencian el déficit de legitimidad democrática en el proceso de la decisión pública, particularmente en el acceso a la información pública a los ciudadanos. Ya hemos visto desde la plataforma de gobierno panista este compromiso. Ahora señalamos dos mecanismos institucionales habituados para ello.

^{21 &}quot;Consideraciones sobre la evolución de la controversia en torno al documento de consulta Iglesia-Mundo" y "Consideraciones sobre documento de consulta "Unidad Iglesia-Mundo" de la Pastoral Social de la Arquidiócesis, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Político, 8 de julio de 1998.

Por un lado, está el recurso, dado por el art. 8 de la Constitución Política del Estado, que concede interés jurídico al ciudadano para pedir información a la autoridad pública. Aunque su reglamentación sería hecha casi al final del gobierno, esta garantía constitucional salvaguardaba el interés ciudadano por conocer a mayor profundidad las acciones de su gobierno, sobre todo aquellas que eran consideradas perjudiciales conforme al interés público.

Ahora, ya que los casos presentados corresponden a la problemática urbana, la responsabilidad de la decisión recae en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUOP) que de acuerdo a la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, está obligada de acuerdo a los artículos 1 fracción III; 11 fracción XVII a promover la participación social en el proceso de la planeación para el ordenamiento territorial. Esta "participación social" como señala el artículo 32 fracción I, está incluida en la formulación, aclaración, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial.

Esta "participación social" como señala el artículo 32 fracción I, está comprendida en la formulación, aclaración, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial y específicamente, como marca la fracción IV, en "el financiamiento, construcción y operación de proyectos y obras de infraestructura, equipamiento, conjuntos habitacionales, industriales, de servicios, comerciales, recreativos y servicios turísticos, así como la prestación de servicios públicos urbanos".

Por añadidura, se plantea en los artículos 26 y 27 de la citada ley, la creación y funcionamiento de un Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, que le serviría al

gobernador para recabar la opinión de la comunidad sobre la problemática del desarrollo urbano, los asentamientos humanos o el ordenamiento territorial en la entidad y sus posibles soluciones. La integración de este consejo consultivo estaría conformada por representantes del Poder Legislativo, las universidades ITESM, UANL; organismos como la Cámara de la Industria de la Transformación de Nuevo León; la Cámara Nacional de Comercio de Monterrey; el Centro Patronal de Nuevo León; la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y de Vivienda de Nuevo León; la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces del Estado de Nuevo León; el Colegio de Arquitectos de Nuevo León etc. Como los señalan los artículos 28 fracciones I, II dentro de las funciones de este Consejo Consultivo se encuentran la promoción de la participación de los grupos sociales en la elaboración o revisión de los planes y programas de desarrollo urbano; asentamientos humanos u ordenamiento territorial; además de promover consultas sobre su problemática. Incluso el artículo 31 faculta al Consejo Consultivo a la formación de grupos de trabajo que se aboquen "a ampliar la consulta o participación de la comunidad" en las diversas áreas del desarrollo urbano.²²

La intencionalidad de referir la ley vigente en el periodo de gobierno del PAN es para reconocer la obligatoriedad desde el marco jurídico-formal para la inclusión de la "participación social" en el proceso de la planeación urbana. Estos son, pues, mecanismos para la generación de una democracia deliberativa, que pudieron haber neutralizado los desafios políticos abiertos. Como se revela en los casos de la Ampliación Venustiano Carranza, el proyecto del Puente de la Unidad y la defensa

²² Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado, marzo de 1999. Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, Congreso del Estado de Nuevo León, CD-ROM.

ciudadana del Parque Fundidora, no sólo no se dieron estas posibilidades previstas en la ley para una efectiva "participación social", sino que se nulificó un principio rector para la deliberación, que es acceso a la información.

6.4.1 La defensa del Parque Fundidora

La coyuntura nace a partir de la decisión del gobierno del Estado de utilizar parte de las instalaciones del Parque Fundidora para la realización de la carrera automovilística internacional Serie Cart. Sólo como antecedente señalamos que a raíz del cierre de la fábrica de Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey en 1986, se hizo un decreto presidencial el 11 de marzo de 1988 en donde se declara de utilidad pública estas instalaciones. Posteriormente el inmueble fue donado al gobierno del Estado mediante el contrato 313.11.49.-301 signado con la dependencia federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. En una de las cláusulas se establece que el gobierno de Estado destinará el inmueble a la construcción del Parque-Museo-Tecnológico-Centro de Exhibiciones, con fines recreativos, deportivos, culturales y de fomento económico. El decreto 180, aprobado el 6 de septiembre de 1988 por el Congreso del Estado, autoriza como patrimonio estatal el terreno de las instalaciones y da paso a la creación de un fideicomiso para la construcción de las actividades sociales y de conservación ambiental a cargo del Estado.²³ Ese es justamente la parte del litigio al que se enfrentará la decisión gubernamental cuando organizaciones de la sociedad civil le piden que justifique la realización de un evento privado en terrenos de utilidad pública.

²³ Exp. núm. 1057, Decreto 180, Comisión de Hacienda del Estado, Congreso del Estado de Nuevo León, 6 de septiembre de 1988.

Teniendo este antecedente jurídico, la actuación de PAN sobre los terrenos del Parque Fundidora, tendría que enmarcase en este criterio.

En septiembre de 1998, el gobierno del PAN anunció un programa de reforestación de 50 hectáreas en el Parque Fundidora, con una inversión de 50 millones de pesos. ²⁴ Con esto, se pensó que los fines de utilidad pública que versaban en el decreto expropiatorio presidencial de 1988 podrían verse concretados en el gobierno del PAN. Discursivamente la redención ecológica del Parque Fundidora estuvo salvaguardada en una inusual colaboración editorial del gobernador Canales Clariond:

A través del Fideicomiso que ustedes conocen, el llamado Parque Fundidora, que nosotros vamos a ampliar para darle un verdadero atractivo a la comunidad, para visitarlo y no solo eso, sino además se constituye en un pulmón, en un elemento de equilibrio ecológico (...) De manera que, en condiciones normales, ahí vamos a tener el elemento vital para mantener una plantilla de árboles que servirán para generar oxigenación del aire que necesitamos". 25

Para la fecha en que el gobierno hizo este posicionamiento, juntando todos los espacios verdes de la ciudad de Monterrey, apenas se sumaban 380 hectáreas arboladas, lo que representó el 5% de lo sugerido internacionalmente para la ciudad capital: 7 mil 500 hectáreas de parques y jardines.²⁶ El déficit ecológico era inocultable.

Pero contradictoriamente junto a este proyecto, el gobierno del Estado tenía otro que no se había hecho ostensible ante la opinión pública: la construcción de una pista de carreras automovilísticas de la llamada Serie Cart. Cuando un grupo de organizaciones civiles buscaron que el gobierno confirmara las suposiciones de la construcción de "algo ajeno" al proyecto ecológico, el gobierno lo denominó eufemísticamente como la

²⁴ "Días polémicos", Periódico Milenio, 8 de mayo del 2001, p. 11.

²⁵ Las cursivas son propias. "Es necesario combatir el asfalto", Periódico El Norte, 27 de septiembre de 1998, p. 1b.

²⁶ "La controversia de la carrera", Angel Quintanilla El Norte 20 de julio del 2000. p.8².

construcción de un "boulevard"; "andador"; "distribuidor central" sin reconocer abiertamente que formaba parte del proyecto de una pista de carrera automovilísticas. Incluso, antes de darse a conocer el proyecto formal, este fue confirmado accidentalmente por un integrante de las organizaciones civiles en la oficina de la SEDUOP, cuyo titular era Oscar Bulnes.²⁷

Esto provocó que los ciudadanos comenzaran cuestionar la utilidad pública del "otro proyecto". La primera solicitud de petición de información por parte de grupos ambientalistas se hizo a finales de 1999.²⁸ Aunque no les otorgan información, si se logra un primer acercamiento informal entre las autoridades y los ciudadanos.

En esa reunión, Bulnes justificó que no era un autódromo, sino un boulevard que tendría doble uso: cinco días al año para "eventuales competencias de automovilismo" y como camino interno para el acceso a las diferentes áreas del parque. Abundó en los "enormes beneficios económicos y turísticos de trascendencia para el Estado".²⁹

Sin justificar la coherencia jurídica de este proyecto con los fines de utilidad pública expresados en el decreto presidencial y el impacto ambiental, la decisión gubernamental resultó inamovible. En abril del 2000, el gobernador Canales Clariond anunció en compañía de José Antonio Fernández, titular de FEMSA, la firma del

²⁷ Guillermo Martínez relata el incidente: "Íbamos a una cita previa, (María de Jesús Marqueda y tu servidor) que teníamos (en SEDUOP) por un problema de contaminación que teníamos en Escobedo, pero resulta que la secretaria de Bulnes se equivoca y nos mete a otra salita (ahí) estaba la maqueta de lo que sería la pista Cart con cuatro hoteles, suites de 27 mil dólares por semana y campo de golf (...) fue así, tomados in fragantti. Ese fue el día que descubrimos que Fundidora ya no era de nosotros". Entrevista personal con Guillermo Martínez Berlanga, integrante del Comité Pro Rescate Fundidora, 1 de octubre del 2005, San Pedro Garza García.

²⁸ Petición de información dirigida a Oscar Bulnes, titular de SEDUOP hecha por el Comité Ecológico Pro Bienestar y la Asociación Ecológica Sierra Madre, 25 de noviembre de 1999.

²⁹ "Minuta de la reunión con Organizaciones no Gubernamentales", Sala de Juntas de la SEDUOP, 31 de marzo del 2000. Otra organización de la sociedad civil también reclamó que sopesaran los beneficios económicos podrían ser inferiores si no se cuantificaban los daños ambientales. Oficio dirigido a la dip. Guadalupe Rodríguez, Presidenta de la Comisión de Ecología del H. Congreso del Estado, por el Consejo Estatal de Flora y Fauna Silvestre de Nuevo León A. C. (CEFFSNL) Comisión de Reforestación Urbana, Carlos Alanís Von Der Meden, 8 de mayo del 2000.

contrato para la celebración del Gran Premio Monterrey de la Serie Cart por cinco años en los terrenos del Parque Fundidora. Dada la longitud 3.3 Km. y su anchura 14.5 mts. del "distribuidor central", más las instalaciones de zonas de *pits*, seguridad, talleres y mantenimiento, la construcción de obra significaría alrededor de 50 Km. de asfalto.³⁰

Una vez hecho el anuncio formal, por consiguiente un grupo de ambientalistas pide a la SEDUOP: copia de los convenios, contratos, compromisos, acuerdos o comodatos en la que informe detalladamente de los grupos económicos, financieros, empresariales o deportivos con los cuales se explotará la pista y sobre todo que se informe cuales era los compromisos adquiridos por el gobierno del Estado ante un evento explícitamente mercantil.³¹ Posteriormente, la constitución del Comité Pro Rescate del Parque Fundidora, fue la suma de diversos ciudadanos organizados *ex profeso* que protagoniza principalmente el cuestionamiento jurídico y ecológico de la decisión gubernamental incrustada en intereses empresariales.³²

Junto al Comité, otras organizaciones como el Comité Ecológico Pro Bienestar de Monterrey, A. C; el Centro de Derecho Ambiental Noreste de México A.C.; Bioconservación A.C; Pro Natura Noreste; Movimiento Ecologista Mexicano A.C.; la Asociación Ecológica Sierra Madre A.C.; y la Asociación de Ciudades Hermanas A.C.,

³⁰ "Intereses privados: actos de gobierno" Carlos Ortiz Gil, Periódico El Norte, 15 de julio del 2000, p.6ª. Véase también la Minuta de la reunión de los representantes del Estado de Nuevo León en el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable Región 1, 9 de febrero de 2000 (Asistentes por la parte de las organizaciones civiles: Ernesto Enkerlin, Ricardo Aguilar, Fernando Gutiérrez; por la parte gubernamental: Oscar Bulnes y funcionarios de la SEMARNAP).

Petición de información de representantes de organismos no gubernamentales pertenecientes a la Región I del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la SEMARNAP dirigido a Oscar Bulnes, 7 de abril del 2000.

³² Los integrantes eran Aurelio Arenas, Claudio Tapia, Guillermo Martínez Berlanga, Liliana Flores Benavides; Ernesto Cerda Serna; Ricardo García y Abraham Nuncio que provenían de diversas organizaciones civiles.

solicitaron la intervención del Congreso del Estado en el caso.³³ La búsqueda para dialogar con las autoridades sobre el proyecto era evidente, como la de María de Jesús Marqueda, Presidenta del Comité Ecológico Pro-bienestar: "Nos sentimos engañados porque hemos estado buscando entrevistas con funcionarios de gobierno para que nos expliquen, para que nos tomen en cuenta, pero no responden a nuestra solicitud. Oueremos que el parque conserve su vocación ecológica". 34

Por su parte, las organizaciones civiles representadas ante el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la SEMARNAP, reclamaron al gobierno del Estado que no se les hubiese dado la información necesaria para la evaluación del impacto ambiental, social y económico del proyecto. Era claro que ni siquiera con las organizaciones civiles con representación formal para el diálogo en la instancia federal eran tomadas en cuenta para esta decisión pública. En una de sus peticiones, los grupos ambientalistas reclaman que se les informe del impacto social, ambiental y económico del proyecto:

Se nos ha citado en varias ocasiones y a diversos intereses para tratar de 'vendernos' esta como una buena idea y de un proyecto benéfico (el de la pista); sin mostrarnos la totalidad de la información, ni estudios técnicos que avalen dicho componente del proyecto, ni el programa de reforestación y enriquecimiento/incorporación de suelo, ni tampoco el proyecto global en sus aspectos sociales, ambientales y económicos (...) No son suficientes los buenos proyectos. La transparencia, la objetividad técnica, la participación social y el apego a derecho en las decisiones son requisito indispensable para avanzar, no sólo en el cuidado del ambiente, sino en la construcción de la sociedad equitativa, iusta y democrática a la que todos aspiramos.³⁵

³³ Oficio dirigido a Julián Hernández Santillán (PAN) y presidente de la Diputación Permanente del Poder Legislativo de Nuevo León por los grupos ambientalistas. 12 de abril del 2000, Véase también el oficio donde se pide la intervención a la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado de Nuevo León, firma por los integrantes del Comité Pro Rescate Fundidora, 4 de diciembre del 2001.

34 "Unos cuestionan, gobierno se defiende", Periódico El Norte, 30 de julio del 2000, p. 6b.

³⁵ Oficio dirigido a Bulnes, por el Presidente de Pro Natura A.C. y representante de nueve organizaciones ambientalistas de la sociedad civil ante el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, mayo 29 del 2000, Ernesto Enkerlin, Monterrey.

Por su parte, instancias institucionales como el Consejo Consultivo Estatal de Desarrollo Urbano (el mecanismo habilitado en la ley para la "participación social") y la Comisión de Ecología del Congreso del Estado reclamaron por separado que no se les haya consultado para la decisión gubernamental de construir una pista de carreras en los terrenos públicos del Parque Fundidora.³⁶

Dentro de la batalla ante la opinión pública que emprendió particularmente el Comité Pro Rescate Fundidora había tres razones para el reclamo de información ante la autoridad pública: el respeto por el Estado de Derecho; la legitimidad en la decisión pública y la defensa del medio ambiente. Se reclamó en el primer punto, el fundamento legal de la enajenación de los terrenos del Parque Fundidora para fines expresamente deportivos-mercantiles; en el segundo, que no se haya consultado la decisión ni siquiera con los órganos institucionales o académicos el proyecto y en el tercer punto, que el proyecto constituía un retroceso estratégico para la defensa de la calidad ambiental del Área Metropolitana de Monterrey, objetivo al cual se había adherido inicialmente el gobierno.³⁷

En su rectamo, el Comité Pro Rescate Fundidora pone el dedo en la llaga: la incapacidad del gobierno para legitimar una decisión pública que no es compartida con la sociedad civil exigente de información; que no se demuestran los fines de utilidad pública a los que supuestamente está destinado el uso de suelo del Parque Fundidora además de no mostrar un compromiso evidente con la sustentabilidad ambiental.³⁸

³⁶ Expediente Parque Fundidora. Caso Pista de la Serie Cart" Elaborado por el Circulo de Estudios Mexicanos A.C. 4 de octubre del 2000 p. 9.

³⁷ "Parque Fundidora. Tres razones para luchar por su rescate" elaborado por el Comité Pro Rescate Fundidora, mimeo, s/e.

³⁸ Con este cuestionamiento implícitamente se hace una crítica a los otros proyectos materializados bajo el "amparo jurídico" del Fideicomiso del Parque Fundidora y que no operan precisamente con fines de

En contraste, hubo apoyo por parte de ciertos organismos, en su mayoría cámaras empresariales de la pequeña y mediana industria, que apoyaban la construcción de la autopista sobre los terrenos del Parque Fundidora. Para el ex Secretario General de Gobierno, la coyuntura implica para el gobierno un dilema entre resolver las peticiones a los "activistas" que tenían un papel protagónico y de los organismos que estaban de acuerdo con el proyecto pero que no tenían este perfil:

(...)yo inclusive invito a los colegios de ingenieros, cámaras, asociaciones civiles etc. que estaban de acuerdo (....) yo convocaba a club de deportistas, etc. además de los organismos empresariales, entonces no se logró un consenso con los activistas de la sociedad, se logró un consenso con los que ahorita usan la Fundidora(...) ¿cuando tiene el gobierno tiene que decir que esto está bien hecho y tengo que consenso de quiénes valen pero no gritan, de quienes hablan pero no gritan o esto que está bien hecho me hago para atrás porque los que gritan me hacen daño? es la disyuntiva permanente en todos los gobiernos, muy difícil. 40

A pesar de que los integrantes del Comité tuvieron un diálogo con el gobernador, esto no se tradujo en la correspondencia de información que demandaban. Para agosto del 2000, el único punto de acuerdo entre el Comité Pro Rescate Fundidora y el gobierno del Estado fue crear dos comités (jurídico y ambiental) para el diálogo sobre el proyecto.

En el comité jurídico para el diálogo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, el entonces Tesorero del Estado Fernando Elizondo Barragán no solo

utilidad pública al ser franquicias de empresas trasnacionales como el Auditorio Coca Cola, el Hotel Holiday Inn y el Parque Plaza Sésamo.

³⁹ En un desplegado a la opinión pública y siendo responsable de la inserción el organismo *Sueño Regio* señalaban su postura "No podemos quedarnos callados frente a voces que no representan a nadie y ocupan espacios en los medios de comunicación, influyendo negativamente en la comunidad" "Sí al Parque Fundidora", Desplegado, Periódico El Norte, 5 de noviembre del 2000, p. 6b. En total fueron 54 los organismos firmantes. Cabe añadir que también extrañamente firmaron instituciones tan diversas como el TEC de Monterrey; la UANL; la Universidad del Norte, el síndicato de la CROC y la Delegación de Nuevo León del IMSS que explícitamente no tenían algún tipo de interés comercial o de inversión en la zona.

⁴⁰ Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza Garçía.

justificó la necesidad de la construcción de la pista sino que en su interpretación del decreto expropiatorio se deducía hasta la posibilidad de construir viviendas dentro del programa de urbanización. Señaló asimismo que el proyecto actual, era mejor que el "original" por los beneficios económicos al Estado. La reunión, efectuada por única vez, se terminó sin un acuerdo sobre la interpretación del decreto expropiatorio entre las partes. No obstante esta discusión, la autoridad tampoco rindió mayor información sobre el proyecto. En el comité ambiental también se efectuó sólo una reunión sin llegar a constituirse como un mecanismo plenamente deliberativo al no existir la posibilidad del compartimiento de la información que permitiera la comprensión intersubjetiva entre ambas partes del impacto ambiental, social y económico. 42

Para los ciudadanos agrupados en el Comité Pro Rescate Fundidora era necesario conocer las obligaciones contraídas del gobierno con relación al uso del suelo del Parque Fundidora y conocer el monto de las contraprestaciones pactadas a través de los convenios jurídicos celebrados entre quienes hayan dispuesto el arreglo de la construcción de la pista. Por tanto, el Comité Pro Rescate Fundidora solicita la suspensión de las obras del autódromo y la información "para hacer juicios documentados" sobre el proyecto. Se insta a que el gobierno del Estado funde legalmente el fin de utilidad pública en la construcción de la pista de acuerdo al criterio

⁴¹ "Minuta de la reunión Comité Pro Rescate del Parque Fundidora", Sala de Juntas de la Secretaría de Finanzas, Tesorería General del Estado, donde hubo representantes de las organizaciones de la sociedad civil, del Congreso del Estado y del Gobierno del Estado, 8 de agosto del 2000. Cabe añadir que Elizondo Barragán, seria a la postre el gobernador sustituto en el 2003, una vez que Fernando Canales renuncia para ocupar un cargo en el gabinete federal.

⁴² Martínez Berlanga señala que en esta mesa, exigieron que por lo menos se hiciera una minuta, pero el Secretario General de Gobierno condicionó: "hay minuta o reunión". Entrevista personal con Guillermo Martínez Berlanga, integrante del Comité Pro Rescate Fundidora, 1 de octubre del 2005, San Pedro Garza García.

⁴³ "Ecologistas preguntan a diputados: ¿quién autorizó a la IP el uso del Parque Fundidora? Periódico Milenio, I de marzo del 2001, p.8.

jurídico que dio lugar a la expropiación, además de que informe sobre los estudios de impacto ambiental, urbano y tráfico vehicular. 44 No obstante, el gobierno del Estado ya había evaluado la reserva de la información y sobre todo, como señaló el responsable de la Oficina del Gobernador, que esta "no se les va a entregar, sobre todo en un escenario de demandas".45

Aunque existieron los primeros acercamientos entre el Comité Pro Rescate Fundidora y el gobierno del Estado estos fracasaron ante la temprana negativa del gobernador y de sus colaboradores para entregar la información y para justificar los criterios de utilidad pública de la pista.⁴⁶

El Comité Pro Rescate Fundidora también solicitó la intervención del Congreso del Estado para conocer el proceso de autorización a la iniciativa privada para la utilización de las instalaciones del Parque Fundidora. 47

Ante el fracaso de la demanda, el Comité Pro Rescate Fundidora interpone un amparo ante la justicia federal para que el Gobierno del Estado contestara las peticiones de información relacionada con la construcción de la pista. 48

La Suprema Corte de Justicia de la Nación finalmente resolvió a favor de los peticionarios. Judicialmente el gobierno del Estado se veía obligado a responder a las

⁴⁴ Oficio dirigido a Fernando Canales Clariond por el Comité Pro Rescate Fundidora, 12 de septiembre del

^{45 &}quot;Los ecologistas recibirán respuesta jurídica: Ahedo", Periódico El Diario de Monterrey, 20 de octubre

del 2000, p. 7.

Claudio Tapia, uno de los integrantes del Comité señala que el gobernador no escatimó la importancia de compartir la información, dado que la decisión ya estaba tomada. "Hagan lo que se les de la gana, por mi, párense de cabeza" recuerda que fueron las frases con las que terminó el diálogo deliberativo el gobernador. A partir de ahí, el gobernador no acudió a ninguna reunión con las organizaciones civiles para este caso. Entrevista personal con Claudio Tapia, integrante del Comité Pro Rescate Fundidora, 11 de agosto del 2005, San Pedro Garza García.

47 "Ecologistas preguntan a diputados: ¿quién autorizó a la IP el uso del Parque Fundidora? Periódico

Milenio, 1 de marzo del 2001, p.8.

⁴⁸ "Ganan amparo ecologistas para obtener información", Periódico El Norte, 26 de noviembre del 2000, p.3b

peticiones de información de los integrantes del Comité.⁴⁹ Pero en una jugada estratégica, el gobierno estatal a través de la Secretaría General de Gobierno argumentó que los integrantes del Comité Pro Rescate Fundidora carecen de "interés legítimo tutelado por la constitución federal", y por tanto no podían entregarles la información.⁵⁰

Con esta explicación, la autoridad estatal "cumplía" con la obligación constitucional de responder a los peticionarios. Ante la ausencia de una ley de acceso a la información en el Estado, el ciudadano estaba inerme ante las argucias de los asesores jurídicos del gobernador. La decisión de compartir el monopolio de la información seguía siendo una prerrogativa del Estado. Esta decisión confirmó que la posición del gobierno panista no estaba por acceder a la constitución de una esfera pública deliberativa. Aunque se cumplió con la obligación jurídica de responder al peticionario, en los hechos, lo sustantivo era vedado en la respuesta gubernamental. El formalismo jurídico impidió que el régimen procesara democráticamente las demandas de una parte de la sociedad civil. En este sentido, Abraham Nuncio, uno de los integrantes del Comité Pro Rescate Fundidora señala:

El derecho de petición establecido en la Carta Magna solamente te dice que si el ciudadano pide que el gobierno le conteste, porque no es más que un derecho a que el gobierno conteste tu petición, la puede contestar en cualquier sentido, como ocurrió con Coindreau, (el Secretario General de Gobierno) o sea, nos dicen 'sí te contesto ciudadano en el sentido de decirte que tú no tienes interés jurídico' y con eso yo (autoridad) ya te contesté. 52

⁴⁹ "Acatará Gobierno fallo: Informará sobre parque", Periódico El Norte, 20 de abril del 2001, p. 3b.

⁵⁰ Oficio No. 605/2001, Secretaría General de Gobierno, Gobierno del Estado de Nuevo León, 6 de abril del 2001.

⁵¹ Casi al final del gobierno, se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública a pesar de no ser una iniciativa planteada inicialmente por el grupo legislativo del PAN en el Congreso del Estado. Esto obedeció a una coyuntura nacional, pues se había aprobado la Ley de Acceso a la Información Pública Federal el 23 de abril del 2002. En el ámbito local se aprobó a finales del mismo año. Decreto 305, LXIX Legislatura 2000-2003, Periódico Oficial del Estado, núm. 25, 20 de diciembre del 2002.

⁵² Las cursivas son propias. Entrevista personal con Abraham Nuncio, escritor y participante en el Comité Pro Rescate Fundidora, 5 de julio del 2005, Monterrey.

La información fue conseguida por una "vía alterna" por parte de los integrantes del Comité, ya que la única información oficial que tenían eran los promocionales del evento. De forma anónima les hacen llegar el convenio donde estaban presentes los intereses empresariales en una relación mercantil con el gobierno del Estado. 53

El convenio en cuestión, señala los porcentajes de participación entre las empresas nacional y extranjera en conjunto con el gobierno del Estado. La exclusión de la sociedad civil organizada era un hecho incuestionable tanto en la planeación como en la toma de la decisión pública. La combinación de los intereses privados con los públicos estaba plasmada en esta sociedad mercantil creada ex profeso.

El gobierno tenía un asiento en el consejo de administración de la empresa, al adquirir un 12% de las acciones. La empresa promotora de la carrera, estuvo compuesta por dueños de escuderías estadounidenses: Pat Patrick y Jerry Fortsite, así como los representantes de las trasnacionales Tecate y Quaker State. Por parte del capital mexicano estaba la Cervecería Cuauthémoc Moctezuma del grupo FEMSA. Por tanto, el gobierno del Estado a través del Fideicomiso del Parque Fundidora entró en sociedad con las empresas de capital norteamericano Patrick Propierties y Pro-Motion L.L.C y la mexicana Cervecería Cuauthémoc Moctezuma. La institución bancaria Banorte aparece como fiduciario del Fideicomiso del Parque Fundidora. La sociedad que formaron era de naturaleza mercantil denominándose *Monterrey Gran Prix* S. de R.L. de C.V. Los porcentajes de participación fueron los siguientes: Patrick Propierties Inc (28.5%);

⁵³ Entrevista personal con Abraham Nuncio, integrante del Comité Pro Rescate Fundidora, 5 de julio del 2005, Monterrey.

Forsythe Racing Inc. (28.5%); Cervecería Cuauthémoc (28.5%) y el Fideicomiso del Parque Fundidora (14.5%).⁵⁴

Es pertinente destacar que, en la reunión del Comité Técnico del Fideicomiso del Parque Fundidora celebrada desde diciembre de 1999 se proyectó que la construcción de una pista internacional de automóviles de carreras el gobierno del Estado tendría dos funciones distintas: la primera como socio de la empresa y la segunda como otorgante del derecho de uso de un espacio dentro del Parque Fundidora, para que la empresa de la cual formaría parte, pudiese celebrar los eventos automovilísticos, que pese a todas las resistencias de la sociedad civil organizada, se llevó a cabo en terrenos públicos. También se obtuvo la información de que en abril del 2000, el Comité Técnico del Fideicomiso del Parque Fundidora, acordó por unanimidad aprobar la propuesta del gobernador para que el Fideicomiso del Parque Fundidora forme parte de la Sociedad de Responsabilidad Limitada *Monterrey Grand Prix*.

La conexión estrecha entre los subsistemas de la economía y del Estado, estaban plenamente identificadas en la reunión del Comité Técnico del Fideicomiso del Parque Fundidora en donde se gestó el proyecto. Por la parte gubernamental estuvieron presentes Fernando Canales (Presidente del Comité Técnico, en adelante CT y gobernado del Estado); Oscar Bulnes (Secretario Técnico del CT y titular de la SEDUOP); Carlos Zambrano Plant (Secretario de Desarrollo Económico); Encarnación Ramones Saldaña (Secretario de la Contraloría General del Estado); José Mario Garza Benavides (encargado del despacho de la Secretaría de Desarrollo Humano del Estado); Helios Albalate Olaria (Subsecretario de Desarrollo Regional y Urbano de la SEDUOP)

⁵⁴ Escritura pública número 56,785 que se expide para la sociedad denominada Monterrey Grand Prix, Libro 5 del volumen CXCIX, fojas 134 a la 159, 19 de abril del 2000, p. 5. Da fe de lo anterior, Carlos Montaño Pedraza, notario público núm. 130, en la ciudad de Monterrey.

y Luis Carlos Treviño de la Garza (Director del Fideicomiso del Parque Fundidora). Por la parte de los representantes de la clase empresarial que fungieron como vocales ante el Consejo Técnico estuvieron presentes: Alejandro Garza Lagüera; José Antonio González Carvajal; Alfonso González Migoya; Francisco Garza Zambrano; Malaquías Aguirre López (Presidente de CANACO) y Sergio Gutiérrez Muguerza (Presidente de CAINTRA). ⁵⁵

En el Cuarto Informe de Gobierno en el año del 2001 se justificó la realización del evento como parte del desarrollo turístico y económico de Nuevo León al colocarse Monterrey como "ciudad de nivel internacional". ⁵⁶ Por supuesto, esta información obtenida por la sociedad civil organizada, no fue dentro de los cauces institucionales sino por una filtración alterna, lo que revela la opacidad con que se manejó hasta el último momento el gobierno del Estado respecto al tema.

^{55 &}quot;Acta de la sesión extraordinaria del Comité Técnico del Fideicomiso del Parque Fundidora", 3 de abril del año 2000, Salón Polivalente del Palacio de Gobierno, en *ibid.* pp.55-56. En el acta aunque no se especifica puede mencionarse para información complementaria los corporativos empresariales regiomontanos en los que colaboran el resto de los actores involucrados: Alejandro Garza Lagüera (accionista del grupo SAVIA); José Antonio González Carvajal (Presidente del Grupo FEMSA); Alfonso González Migoya (Director Corporativo del grupo ALFA) y Francisco Garza Zambrano (Director de CEMEX-México).

⁵⁶ "Cuarto Informe de Gobierno", en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD ROM.

6.4.2 La inhábil negociación en la avenida Venustiano Carranza

¿Cuando presionaremos al gobernador? ¿Cuando asistiremos con pancartas al palacio estatal para que se de cuenta del problema?

Victor Olivares, vecino de la A. Venustiano Carranza.

Un proyecto importante de obra pública en el sexenio panista fue la ampliación de la avenida Venustiano Carranza. El programa pretendía ampliar y rehabilitar la avenida desde la calle Hidalgo hasta la avenida Colón. Este es un sitio estratégico para el flujo vehicular entre los munícipios de San Pedro y Monterrey por la conexión con el túnel de la Loma Larga. ⁵⁷

Desde julio de 1998 existió un estudio cualitativo ordenado por la SEDUOP para conocer el contexto de recepción vecinal al proyecto ya que implicaba la afectación patrimonial de las zonas residencial y comercial. Por su parte, el Fideicomiso para la Rehabilitación Metropolitana, (FIRME) fue la instancia habilitada por SEDUOP para negociar con los vecinos sobre el proyecto de ampliación.

Los resultados arrojados por el estudio cualitativo indicaba el desconocimiento del proyecto por parte de los residentes de la zona. El sondeo realizado entre los vecinos indicaba que no se habían generado consultas públicas ni por ninguna vía institucional para conocer los pormenores del proyecto. Además, los vecinos mencionaban que habían acudido a diversas instancias gubernamentales para obtener información, sin

⁵⁷ "Bulevar Venustiano Carranza. Proyecto de Renovación Urbana", FIRME, SEDUOP, pp. 11, 17.

obtener respuesta. Particularmente los vecinos de la zona comercial pidieron que se les tomaran en cuenta para los proyectos de reordenamiento urbano. En consecuencia, la recomendación del estudio no podía ir en otro sentido: "Desarrollar un programa de comunicación directa con la población por medio del cual se informe sobre los beneficios que a largo plazo se van a generar con la realización de estas obras." ⁵⁸

Sin embargo, pese a la recomendación del estudio, la decisión gubernamental omitió en buena medida esta sugerencia, ya que el desarrollo de la coyuntura se edificaría sobre la carencia de información a los vecinos, propiciando su deslegitimación democrática. Los análisis internos alertaban sobre la incertidumbre, desconfianza y desinformación que empezaron a motivar la resistencia de los vecinos de la acera oriente de la av. Venustiano Carranza. Señalaban que la SEDUOP: "(...) no ha acreditado labor de interlocución con los inconformes. La postura de los vecinos se fortaleció con la opinión de especialistas en urbanismo que calificaron la obra como deficiente en lo urbanístico y vial y (sic) con escaso beneficio social". 60

Pese a estas recomendaciones, el reclamo de los vecinos fue que "se hayan enterado" por lo medios informativos sobre las afectaciones de la propiedad sin que les hayan notificado formalmente desde el año de 1998 cuando empezó la planeación del proyecto. Reclamaban además que se debió haber consultado también a "(...) otras entidades externas por ejemplo, expertos en vialidad, colegio de ingenieros, ciudadanía

^{58 &}quot;Avenida Venustiano Carranza: Investigación Cualitativa", Grupo Quali, en "Bulevar Venustiano Carranza, Proyecto de Renovación Urbana: ocho estudios", FIRME-SEDUOP, julio de 1998, pp.72, 86, 97, 103.

⁵⁹ Escenario político local, Análisis interno de la Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, 3-septiembre del 2002.

⁶⁰ Análisis interno de la Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, 8 de septiembre del 2001.

⁶¹ Petición de información dirigida al gobernador por parte de Lydia Garza Leal, 13 de septiembre del 2001.

en general, transparentando los pros y contras (sic) del proyecto". Este era por ejemplo, el trabajo de concertación que tendría el funcionamiento del Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, como una instancia del gobernador a fin de recabar la opinión de la comunidad sobre la problemática del desarrollo urbano. Esta figura como señala el ordenamiento, estaría integrada por representantes de los organismos civiles y empresariales, así como las instancias académicas.

No obstante, ante la ausencia operativa de esta instancia, se dio un primer acercamiento entre los vecinos y los principales responsables de la SEDUOP en octubre del 2001 en la avenida Venustiano Carranza. En esta reunión, Oscar Bulnes señalaba que la obra de ampliación era necesaria para aumentar "la calidad de la vida y un servicio a la comunidad". Pero los vecinos incluso reclamaron la capacidad legal de las autoridades para decidir sobre el desarrollo del proyecto y el destino de su patrimonio ya que en última instancia, ellos querían ser tomados en cuenta por la autoridad a la que habían elegido democráticamente. Tal pues era la insistencia de un vecino ante Oscar Bulnes en una reunión con los habitantes de la avenida:

¿Quien lo facultad a usted para decidir este proyecto? ¿Hay algún ley que lo faculte a usted decidir unilateralmente que se haga? (...) ¿quien lo facultad a usted y porque se cree infalible? (...) La democracia no es solamente respetar los votos sino también escucharlos y hasta ahorita después de varios meses apenas los estoy a ustedes escuchando. ¿Quien lo facultad a usted para hacer más chico mi patrimonio? (...) ¿Por qué nos dan ese trato? ¿De que se trata? ¿Usted decide que obra se hace y cuanto nos pagan?⁶³

⁶² Petición de información dirigido a FIRME-SEDUOP por parte de Sergio Rodríguez y Lucila Gzz. de Rodríguez, 30 de septiembre del 2001.

⁶³ Reunión de vecinos con Arq. Bulnes, 29 de octubre del 2001. Trascripción de audio que obra en los archivos del Presidente de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza Roberto Villarreal, proporcionado el 26 de abril del 2006, Monterrey.

Después de este encuentro ríspido entre los vecinos y las autoridades, continuaron las peticiones de información del proyecto de ampliación de la avenida en función de su proyecto ejecutivo, presupuesto, programa de ejecución, aportación vecinal, costo por metro cuadrado para la indemnización de los terrenos afectados.⁶⁴

En la contestación oficial de la SEDUOP en la mayoría de los casos, se usó el mismo formato de respuesta en donde indicaban que ya se había celebrado una junta el pasado 29 de noviembre del 2001, en donde se acordó "revisar" el proyecto. Cabe mencionar que incluso las peticiones de información que versaban desde septiembre del 2001, no recibieron respuesta oficial sino hasta el 17 de diciembre del 2001.

Esta junta referida por las autoridades fue una representación en maqueta del proyecto, pero no acompañaron a esto, las peticiones más específicas que demandaban los vecinos. Así lo señala Lyzzeta Lozano, una de las principales activistas del movimiento de los vecinos:

Esa información de la que ellos hablaban (sobre la junta del 29 de noviembre) era de un como un rotafolio (sic) donde pusieron un dibujito con arbolitos, pintadito con maquetitas y dijeron 'miren así va a quedar' (...) nosotros queríamos otra información, cuantos metros, que medidas, el costo de la obra, el plan ejecutivo, nunca nos mostraron el plan ejecutivo (...) nosotros no podíamos confiar nuestro patrimonio a un dibujito; queríamos ver el proyecto ejecutivo que nunca se mostró (...)⁶⁵

Pero en la justificación oficial de la SEDUOP a los demandantes señalaban que la falta de información era porque: "(...) aún y cuando desde 1998, hubieran existido

de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza, 8 de mayo del 2006, Monterrey.

⁶⁴ Petición de información dirigida a Oscar Bulnes, titular de SEDUOP por parte de Lizetta Lozano, Sergio Rodríguez Q. y Roberto Villarreal, 8 de octubre del 2001.

65 Entrevista con Maria del Carmen Lyzzeta Lozano Torres, integrante y Primera Vocal de la Asociación

diversos proyectos para la Av. Venustiano Carranza, los mismos no necesariamente serían realizados, por lo que su aviso a los interesados resultaría estéril". 66

Aún cuando la información anticipada a los vecinos se consideraba "estéril", esta omisión resultó el principal talón de Aquiles del proyecto. No podía concretarse una comprensión del proyecto por parte de los vecinos mientras no se concretase la información. Sin este paso fundamental, no podría accederse a un ejercicio deliberativo plenamente democrático sobre el proyecto.

Esta necesidad se encuentra fielmente expresada en una carta dirigida por 45 vecinos a la SEDUOP:

Señor secretario, le manifestamos que no estamos en contra de la obra, no podemos estar en contra de algo que no conocemos, pero si estamos en contra de la forma en que se han estado manejando las cosas por parte de los funcionarios de FIRME, estamos en contra de enterarnos por medio de la prensa de lo que ustedes pretender hacer con esta avenida (por eso nosotros también recurrimos a los medios), pero sobre todo sentimos la inseguridad y el temor de no saber que va a pasar con nuestro patrimonio, nuestro interés por conocer a detalle el proyecto es con la finalidad de prevenirnos pues de iniciarse los trabajos el mes de enero como nos hemos enterado por los medios de comunicación, nuestros negocios y residencias se van a ver seriamente afectados. 67

A pesar de que FIRME era la instancia institucional encargada de negociar directamente con los vecinos, precisamente sobre esta recayó gran parte de la deslegitimación por parte de los vecinos dadas las amenazas e intimidación con que se conducían con los propietarios de la zona. Ellos desconocían su interlocución y pedían la

⁶⁶ Respuesta oficial a petición a la Sra. Lyzetta Lozano, SEDUOP, oficio número 110/H-0.1/D.J./2001, 17 de diciembre del 2001. Esta sería la misma argumentación defendida por parte de la SEDUOP, una vez que se entabló una querella particular por parte de Roberto Villarreal contra Oscar Bulnes ante el Tribunal de la Contencioso Administrativo según consta en el oficio dirigido por Oscar Bulnes al Magistrado José Alfonso Solís Navarro, de acuerdo al juicio contencioso num. 513/2001, Primera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. 11 de junio del 2002.

⁶⁷ Carta de petición de información por 45 vecinos, dirigida a la SEDUOP, 5 de noviembre del 2001, Monterrey.

intervención del titular de la SEDUOP o del mismo gobernador. Cuando se abrió un "módulo de información" de FIRME en la misma avenida Venustiano Carranza, los vecinos montaron guardia en esta oficina, solicitando la información sobre el proyecto ejecutivo, pero dada la misma presión de los vecinos por solicitar paradójicamente la información, "el módulo de información" cerraría al poco tiempo. Señala Lozano:

Aquí pusieron sus oficinas del proyecto Venustiano Carranza entre 5 y 15 de mayo, 'nosotros le dijimos muy bien aquí van a estar ahora, no vamos a tener que ir a la SEDUOP a buscarlos', nos organizamos los ochenta vecinos, activos como cuarenta, vamos a hacer guardia de todo el tiempo que está abierta la oficina, entonces abría a las ocho o nueve de la mañana la oficina del proyecto Venustiano Carranza, y ahí ya estaba un vecino, y se que quedaba una hora y la hora ya estaba el otro vecino y así, y cada vecino les decía '¿tienen ya la información?', era un guerra psicológica de nosotros hacia ellos, para que vieran que estamos bien unidos y bien organizados (...) nos ayudaban esas pequeñas estrategias de organizarnos vecino con vecino, hasta que decidieron quitarla, (...) duró muy poco, acaso dos meses."

Por añadidura, la corrupción agregó mayor algidez al desafío político abierto por los vecinos. El coordinador técnico del FIRME, Carlos O. Camacho Treviño, al negociar la indemnización de sus predios con los vecinos afectados, entró en conflicto de intereses al ser al mismo tiempo, corredor de bienes raíces que ofrecía compra-venta de terrenos a los vecinos. Portaba dos tarjetas de presentación: la que lo identificaba con el cargo institucional y la de director de empresa inmobiliaria. ⁶⁹ Ofrecía a los vecinos, como corredor de bienes raíces, comprarles sus propiedades completas, previa a la afectación o en caso de que optaran por la indemnización oficial, ofreció comprar o vender los terrenos que les queden, consiguiéndoles "clientes".

⁶⁸ Entrevista personal con Maria del Carmen Lyzzeta Lozano Torres, Primera Vocal de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza, 8 de mayo del 2006, Monterrey.

La denuncia hecha ante la prensa por parte de los vecinos, provocó el cese inmediato del funcionario y la intervención de la Contraloria del Estado para inhabilitarlo para cualquier cargo en el servicio público.⁷⁰

Además de esta denuncia de corrupción, los vecinos hicieron actos de resistencia pacífica. Por varias semanas, instalaron pancartas fosforescentes, exhibiendo su inconformídad en decenas de casas y comercios establecidos a lo largo de los 2.5 Km. de la avenida. Los carteles mostraban un signo de interrogación ante la falta de información de las autoridades sobre el proyecto.⁷¹

Los vecinos finalmente se constituyeron en asociación civil llamada Asociación de Vecinos y Comerciantes de la av. Venustiano Carranza.⁷² Roberto Villarreal, dirigente de la asociación señala que dado el trato que recibían de las autoridades fue el principal motivo para organizarse:

(...) te vienen a presionar con esto, de que "les vamos a quitar su propiedad" pues a todos nos causó alarma y ese fue un factor que nos unió. Porque en el caso de la primera y la segunda cuadra, los vecinos nos reunimos, (....) y les hice ver yo la conveniencia de que ante esas amenazas, primero de organizarnos, en presentar

⁷⁰ Lyzzeta Lozano grabó la conversación con Carlos O. Camacho en donde se comprobaba su actuación ilícita y que después fue entregada a los reporteros del Periódico El Norte. Entrevista con Maria del Carmen Lyzzeta Lozano Torres, Primera Vocal de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza, 8 de mayo del 2006, Monterrey. La acción del funcionario incurrió en la violación de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado que en su artículo 50, fracción XIII establece que el funcionario público debe excusarse de intervenir bajo cualquier forma en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios. Incluso en el ejercicio de tal irregularidad, hubo una acción de complacencia por parte del jefe inmediato de este funcionario, ya que admitía conocer que el acusado entregaba ambas tarjetas personales, pero que se le contrató porque era "especialista en el ramo inmobiliario". "Su jefe lo defiende; piden suspenderlo", Periódico El Norte, 24 de octubre del 2001p. 1b.
⁷¹ "Protestan con pancartas por falta de información", Periódico El Porvenir, 22 de octubre del 2001, p. 1

Local.

72 Acta de Asociación de Vecinos y Comerciantes de la avenida Venustiano Carranza, Notaría Pública no.
73, acta núm. 131, vol. 41, libro 3, Sección III, 31 de diciembre del 2001.

Se tuvo como Presidente a Roberto Villarreal, Secretario Raymundo Cantú, Tesorero, Jorge Humberto de Lira Ortega; Primea Vocal Sra. Lyzzeta Ma. del Carmen Lozano Torres, Segundo Vocal Amado Fausto Treviño y Tercera Vocal Lucila González.

una estrategia común, el factor fundamental de los vecinos, después de la comunicación de los vecinos, fue la organización.⁷³

Ante la presión pública que se ejerció, la SEDUOP finalmente anunció en noviembre del 2001, que la obra queda suspendida, mientras se volvía a revisar el "proyecto ejecutivo", pese a las resistencias iniciales para detener el proyecto.⁷⁴

La decisión gubernamental para la ampliación de la av. Venustiano Carranza había entrado en un *impasse* generado tanto por la incapacidad de la deliberación pública con los vecinos como por el acto de corrupción en FIRME. El entonces subsecretario de Gobierno, resalta justamente estos dos factores que empañaron este proyecto de ampliación de la SEDUOP:

Los problemas creo yo ahí que verlos en función de la incapacidad de transmitir los beneficios del proyecto a los vecinos. Y esa incapacidad sufrió un deterioro muy importante por la presencia cuando se acusó a los funcionarios de andar traficando (....) ¿donde falló? en la capacidad de negociación ¿porqué falló? A mí me parece en el aspecto negativo por la representación de los representantes del Fideicomiso (...) No basta la capacidad técnica para manejar los asuntos públicos, creo que lo más importante es comunicar al final esos asuntos públicos. Y ahí me parece que SEDUOP actuó incorrectamente. 75

Pese a que con el gobierno panista la obra de ampliación queda suspendida, una vez que llega el PRI de nuevo al poder político en el año del 2003, se revive el proyecto. Sin embargo para estos tiempos, con el nuevo titular de SEDUOP, Abel Guerra (que se había acercado a los vecinos en su calidad de diputado federal en los tiempos álgidos

Entrevista personal con Roberto Villarreal, Presidente de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Avenida Venustiano Carranza, 26 de abril del 2006, Monterrey. En el mismo sentido se manifiesta Lyzzeta Lozano, entrevista del 8 de mayo del 2006.
 Esta era pues, el sentido de las declaraciones del gobernador Fernando Canales, "Si hay errores se

⁷⁴ Esta era pues, el sentido de las declaraciones del gobernador Fernando Canales, "Si hay errores se corregirán", El Porvenir, 28 de octubre del 2001, p. l. Local y del Secretario General de Gobierno, José Luis Coindreau "Proyecto de ampliación de Venustiano no se detendrá", El Porvenir, 30 de octubre del 2001, p. l.

⁷⁵ Entrevista personal con Jorge Aguirre, ex subsecretario de Gobierno, Secretaria General de Gobierno, 17 de mayo del 2005, San Pedro Garza García.

del conflicto) mantuvo el proyecto de ampliación, pero sin afectar las propiedades de los vecinos de la acera oriente, que es donde residía el activismo de los vecinos. Las obras de ampliación se hicieron por el lado poniente, dado que sus vecinos no opusieron resistencia y negociaron con las autoridades.

Para esta coyuntura, el juicio de un particular contra la autoridad había sido positivo: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Gobierno del Estado resuelve que SEDUOP incurrió en irresponsabilidad para atender la petición de información hecha por un ciudadano vulnérando de acuerdo al Art. 8 de la constitución local, en donde le asiste el interés jurídico para pedir información. Por tanto, se ordena que se dé la información catalogada como pública de acuerdo a los artículos 7, 8, 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública, que para esta fecha, ya era un recurso garantizado por el Estado. 76

6.4.3 La "inconexión" del Puente de la Unidad

El proyecto del Puente Viaducto de la Unidad estaba contemplado en el Plan de Vialidad Metropolitano 2001-2021 de la SEDUOP, coordinado con dos municipios del área metropolitana Monterrey y San Pedro. Su objetivo era aligerar la carga vehícular de la zona poniente de Monterrey, principalmente en la avenida Gonzalitos y ofrecer un nuevo acceso entre ambos municipios. El proyecto, a cargo de SEDUOP, consistió en la

⁷⁶ En la parte central del fallo definitivo del juicio contencioso administrativo promovido por Roberto Villarreal en contra de Secretario de Desarrollo Urbano, se resuelve que la autoridad si incurrió en la responsabilidad de responder a la petición hecha por el particular y que cuando lo hizo (18 de diciembre del 2001) fue extemporánea dado que el particular lo presentó el día 18 de septiembre del 2001, que transcurrieron 45 días hábiles desde que el particular presentó su petición. Instructivo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, Gobierno del Estado de Nuevo León Exp. 594/2001, 12 de abril del 2004, pp. 10-11.

construcción de un puente atirantado asimétrico de dos carriles en cada sentido que, con un viaducto elevado a partir del extremo norte del puente, que uniría la Av. Humberto Lobo en San Pedro Garza García con el Bulevar Rogelio Cantú Gómez en Monterrey.⁷⁷

Una de las justificaciones para la construcción del puente en forma colgante por parte de la SEDUOP fue que con este sistema sin apoyos se eliminaba el riesgo de los desbordamientos del Río Santa Catarina por los escurrimientos provenientes de la zona de la Huasteca. Sin embargo, esa justificación se contradecía con el anuncio del gobernador para construir la presa Rompepicos, con el fin de evitar precisamente estas inundaciones en el río. ⁷⁸

Sin embargo, como en los casos anteriores, desde el principio el proyecto se topó con una sociedad civil demandante de información. En ese contexto, toma presencia como actor político relevante Alianza por San Pedro. Esta organización civil, a diferencia de los otros dos casos, no se formaría coyunturalmente en este periodo de gobierno, sino desde 1992 como un movimiento de los habitantes de San Pedro (particularmente en la colonia Valle de San Angel) colindantes con la sierra del Chipinque que impugnaron los permisos del uso del suelo del gobierno municipal que perjudicaban la sustentabilidad ambiental de la sierra.⁷⁹

En el caso de la construcción del Puente de la Unidad, es Alianza por San Pedro quien demanda tanto al Ayuntamiento de San Pedro como al Gobierno del Estado el otorgamiento de información, sobre las especificaciones técnicas, los estudios viales y

⁷⁷ "Puente Viaducto de la Unidad. Justificación del Proyecto", Subsecretaría de Desarrollo Regional y Urbano, SEDUOP, octubre del 2001.

⁷⁸ Apuntan esta contradicción los editoriales de "El Santa Catarina Gate" de Enrique Torres Lopez, El norte 4 de enero del 2002, p.8a; "Ya no habrá río" de Luis Manuel Garza, 27 de febrero del 2002, p.7; también la opinión del Presidente Alianza Por San Pedro, César Garza Livas "Prueba cortina capricho con puente" 7 de abril del 2002, p.1b.

Entrevista personal con César Garza Livas, 29 de mayo del 2006, Presidente de Alianza por San Pedro, San Pedro Garza García, Nuevo León.

planos del Puente Viaducto de La Unidad.⁸⁰ Alianza por San Pedro recalcaba esta necesidad de transparentar toda la información y consensar el proyecto "el cien por ciento a la sociedad". ⁸¹

Por supuesto, esta obra urbana fue considerada por la Alianza por San Pedro como una oportunidad de "vanguardia" para compartir la información con la sociedad, en un ejercicio democrático. 82

El gobierno por su parte, argumentó que no habría necesidad de consensar la construcción de un puente porque esta ya había sido considerada en el Plan de Vialidad Metropolitano que se había sometido a consulta pública. Ante los cuestionamientos de la prensa de que cuando se había realizado tal consulta, el gobernador respondía a los reporteros: "(...) que ustedes no se enteren, no quiere decir que no sea pública". Asimismo tanto el titular de SEDUOP, como los alcaldes de Monterrey y San Pedro descartaron la necesidad de una consulta porque de acuerdo a Bulnes "el *cómo* nunca se consulta" 85

Pese a que la SEDUOP formalizó una reunión pública con los vecinos, esta contó sin que se diera la información solicitada sobre el proyecto. Ante la insistencia de los habitantes de San Pedro, el titular de la SEDUOP señalaba que había información que legalmente no se puede otorgar, pero tampoco pudo confirmar una fecha de entrega para la información que si podría abrirse, sin especificar los artículos de Ley de

⁸⁰ Petición de información a la SEDUOP del Comité Ejecutivo de Alianza por San Pedro, 3 de enero del 2002, San Pedro Garza García.

^{81&}quot;Buscan vecinos 'abrir' el proyecto de puente", Periódico El Norte, 5 de enero del 2002, p.1b.
82 "Insisten ¿Porqué puente colgante? Periódico El Norte, 23 de diciembre del 2001, p.7b.

⁸³ En la contestación de petición de información de la Secretaria de Obras Públicas del Gobierno del Estado hecha para esta investigación académica señalan que esta información no se encuentra en los archivos de esta dependencia. Oficio No. D.J. 074/2006, 14 de junio de 2006.

^{84 &}quot;Asegura Canales consultar la obra" Periódico El Norte, 23 de diciembre del 2001, p. 7b.

^{85 &}quot;Puente Atirantado es el más rentable" Entrevista a Oscar Bulnes Valero, Periódico El Norte, 15 de enero del 2002, p.4b.

Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León que justificara tal argumentación. Bulnes, reiteraba en una entrevista posterior que no daría información a Alianza por San Pedro, porque sería un "acto fuera de la ley", además de que su responsabilidad le impedía entregar información técnica y especificaciones, sin especificar de nuevo, la base legal de su argumentación. Base legal de su argumentación.

Consecuentemente, los vecinos de Alianza por San Pedro, ante la ausencia de información pedían la suspensión de todas las licitaciones relativas al Puente de la Unidad, porque no se había otorgado la información y pedían la integración de una comisión incluyente de la sociedad civil: "(...) Colegio de Profesionistas, ONG, Asociaciones Vecinales y Cámaras, para que junto con la SEDUOP analicen cual es la mejor alternativa para Nuevo León en este asunto". 88 Como hemos manifestado en el caso anterior, tal era pues, el sentido del Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, pensado como un espacio de integración democrática en donde convergieran los diferentes actores civiles que pudieran debatir los proyectos de planeación urbana, y que estaba dentro del marco legal vigente. Esta falta de espacio institucional muestra que las posiciones que tuvieron a lo largo del conflicto por parte de organismos como la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría en Nuevo León, el Colegio de Ingenieros, la CANACO, la organización civil Vértebra o diferentes especialistas en materia urbana.

86 "Bulnes no logra apoyo de sampetrinos", Periódico El Norte, 12 de enero del 2002, p.2b.

⁸⁷ "Puente Atirantado es el más rentable", Entrevista a Oscar Bulnes Valero, Periódico El Norte, 15 de enero del 2002, p. 4b.

⁸⁸ Petición de información a la SEDUOP del Comité Ejecutivo Alianza por San Pedro, 14 de enero del 2002, San Pedro Garza García.

aunque tuvieran una crítica respecto a la construcción del puente, no presentaron una postura conjunta y que fuera decisiva en el momento del conflicto.⁸⁹

Sin embargo, en su defensa, la SEDUOP señalaba que el proyecto ya había sido consensuado con diversos representantes de la sociedad civil, autoridades de gobierno y legisladores. Pero no justificaron ninguna fecha o lugar donde se hayan realizado estas deliberaciones públicas. Implícitamente daban por entendido que no era necesario buscar más consensos, dada la necesidad impostergable de realizar el proyecto. 90

Alianza por San Pedro, en el ejercicio de la deliberación pública, organizó un foro de análisis ciudadano sobre la construcción del Puente de la Unidad, en donde se invitó tanto a especialistas en el ramo de ingeniería como a integrantes del gobierno del Estado, particularmente al titular de la SEDUOP como al gobernador. Sin embargo, el foro ciudadano no asistieron ambos funcionaron o algún representante del gobierno estatal. Aunque hubo dos reuniones formales entre los vecinos de Alianza por San Pedro y los funcionarios de la SEDUOP en ambas no fructificó el consenso ya que no medió la información a los ciudadanos para establecer una deliberación democrática. Como lo señala Cesar Garza Livas, dirigente de Alianza por San Pedro:

Si hubo espacio para poder hablar pero manipulado, que era lo que intentaba (la SEDUOP) era darle esto como un hecho consumado, nunca (estuvieron) en una situación de apertura, de decir 'vamos a obtener opiniones fundamentadas para cambiar el proyecto', que era al final de cuentas lo que nosotros queríamos. Pero ellos lo daban como un hecho consumado, algo que ya no estaba sujeto a ninguna

Véase las notas del Periódico El Norte donde se recogen posturas críticas de estos organismos civiles: "No convenció" 16 de enero del 2002, "Insisten: ¿Por qué puente colgante?, 23 de diciembre del 2001, "Desairan Canales y Bulnes foro sobre puente", 30 de enero del 2002, "Prueba cortina capricho con puente", 7 de abril del 2002.

⁹⁰ Respuesta de la SEDUOP a la petición de información de la Alianza por San Pedro, oficio no. 053/DRU/2002, 19 de febrero del 2002.

⁹¹ "Desairan Canales y Bulnes foro sobre puente", Periódico El Norte, 30 de enero del 2002, p. 2b.

variación (...) 'yo te recibo y te explico y te invito un café y canapés, ora sí ya te recibí, aválame,' era un acto protocolario (...) cumplir con un requisito. ⁹²

Por añadidura, el proyecto enfrentaría numerosos cuestionamientos. Desde el inicio hubo otras propuestas que resultaban menos costosas que la del Puente de la Unidad. El titular de la SEDUOP señalaba las ventajas de construir este puente que era la gran obra del sexenio panista: "Tenemos la oblígación de buscar las máximas ventajas para el Estado, que no es andar buscando lo barato, porque lo barato habría sido decidir hacer un vado o no hacer nada o hacerlo de palitos de madera, hacer cualquier vacilada, pero no estamos para eso". 94

Por su parte, el mismo concurso de licitación para la construcción del puente enfrentó cuestionamientos. En la primera fase de la licitación se realizó a puerta cerrada, a pesar de que la Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León señala en sus Artículos 28 y 38 que en las licitaciones públicas el acto de apertura de las proposiciones debía ser público. 95

Además la SEDUOP realizó una operación de compra varias veces mayor que su valor comercial a dos residencias pertenecientes a la familia Llaguno. Cada residencia comprada costó 20 millones de pesos, una cantidad varias veces mayor del costo promedial de estas residencias en zonas de alta plusvalía. Según el Instituto Mexicano de

⁹² Entrevista con César Garza Livas, Presidente de Alianza por San Pedro, 29 de mayo del 2006, San Pedro Garza García. "Bulnes no logra apoyo de sampetrinos" Periódico El Norte, 12 de enero del 2002; "Exige Alianza por San Pedro transparentar gastos de puente" Periódico El Norte, 27 de julio del 2003, (data de reunión de marzo con FEB).

⁹³ "Surgen más 'puentes' desechados por Bulnes", Periódico El Norte, 13 de enero del 2002, p 1b. Las propuestas iban firmadas de recibido por la SEDUOP.

Adicionalmente se acusó a la SEDUOP de plagio intelectual el diseño del puente, ya que este pertenecía al español Santiago Calatrava, quien había construido un puente en Sevilla.

^{95 &}quot;Abren en secreto licitación; emitirán fallo este viernes" El Norte, 23 de enero del 2002. p. lb.

Valuación de Nuevo León, el valor comercial era de 5 millones 829 mil pesos. ⁹⁶ Uno de los personajes implicados del caso, Juan F. Llaguno Farías era Comisionado Ciudadano en la Comisión Estatal Electoral, lo que hacía aparentar un posible conflicto de intereses.

El segundo caso en la afectación de predios ocurrió por una permuta. Rolando Cueva, ex regidor panista, realizó una permuta de terreno con Agua y Drenaje (AyD). La transacción consistía en la desafectación de dos predios en AyD (63 mil 842 metros cuadrados) localizados en el municipio de Santiago hecha meses antes por el Congreso del Estado, a cambio de una propiedad que tenía Cueva en la avenida Aarón Sáenz, (mil 467 metros cuadrados) que fue afectado por la construcción del Puente de la Unidad. Cueva pagó la diferencia entre ambos avalúos. 98

Sin embargo, pese a que el Consejo de Administración de AyD había negado en 1999 al panista la venta de dichos predios, en el 2002 el Congreso del Estado aprobó la iniciativa del gobernador para desafectar los inmuebles estatales a favor de Cueva por mayoría panista, lo que de nuevo, hacía emerger un conflicto de intereses en la decisión pública.

En el análisis final, de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado se rebasó el presupuesto original de la obra de \$550 millones de pesos, llegándose a un costo final de \$680 millones de pesos. ⁹⁹

⁹⁶ "Compra gobierno cinco veces más por afectaciones de puente", Periódico Milenio 20 de mayo del 2002, p. 4.

⁹⁷ Su hermano Rogelio Cueva también realizó una transacción de compraventa con el Estado, pero sin recurrir a la figura de permuta. Este fue encargado de la campaña a la gubernatura del PAN en 1997 en Garza García por el Distrito XVIII, de acuerdo al organigrama del programa básico de gobierno. (Área Metropolitana). Comité de Campaña, Fernando Canales Clariond. Coordinación de Gobierno, Monterrey, N.L. febrero del 1997.

⁹⁸ "Aplicaron mayoría por favoritismo, dicen ex diputados", Periódico El Norte, 18 de septiembre del 2004, p. 1b.

^{99 &}quot;Ajustarán al Atirantado", Periódico El Norte, 21 de octubre del 2003, p. 1b.

Estos problemas señalados anteriormente aunque no derivaron precisamente del problema de la falta de información a los vecinos de la Alianza por San Pedro, si aumentaron la ineficacia en la planeación del proyecto.

6.5 Las decisiones para el combate al narcotráfico

La presencia del narcotráfico en Nuevo León adquirió presencia en la opinión pública nuevoleonesa a raíz de la detención del jefe del Cártel del Golfo en Nuevo León, Juan García Abrego en 1996. No obstante, fue en el sexenio de Fernando Canales donde el crimen organizado fue un tema obligado en la agenda nuevoleonesa.

La guerra de los narcotraficantes por el control del Estado como ruta de paso de la droga para Estados Unidos desató una serie de ejecuciones estremecedoras en la zona pública que pusieron en alerta a los controles de la seguridad pública. Luis Astorga, especialista en temas del narcotráfico sugiere una hipótesis plausible para explicar el crecimiento de este fenómeno en los estados. Esta indica que cuando se cae el poder hegemónico presidencial en el año 2000 por la alternancia federal, se obliga a los jefes del narcotráfico a intensificar su división en cárteles. Antes, el poder absorbente del presidente de la república mantuvo el control a través de los gobernadores de los estados y sus cuerpos policíacos que obedecían en buena medida las directrices del centro.

Sin embargo, señala que el descontrol empieza cuando la oposición comenzó a ganar espacios de gobierno primeramente en los estados y municipios y se recrudece posteriormente en el ámbito federal cuando ocurre el reemplazo interpartidario en el año 2000.

Ante la nueva coyuntura, entonces cada grupo del crimen organizado comienza a negociar por su cuenta con el poder regional, tanto a nivel municipal como estatal, sin que exista ya este árbitro presidencial que tenía un eficaz mecanismo de control sobre los aparatos policíacos que negociaban con las redes del narcotráfico. 100

Y en Nuevo León, a juzgar por la presencia de la lucha de los cárteles por el control de "la plaza" que se arraiga sobre todo, a mitad del periodo de gobierno de Canales Clariond, puede evidenciar que esta explicación de Astorga quizá no esté muy lejos de la realidad.

Este fue precisamente uno de los mayores desafíos políticos que tuvo que enfrentar el gobierno panista. Cabe acotar que corresponde a la jurisdicción federal el combate directo al narcotráfico, pero corresponde a los estados de la república la coadyuvancia en la prevención de tales delitos. ¹⁰¹ La activa presencia de los cárteles de droga en la entidad sin duda cambió la prioridad en la agenda de la seguridad pública del gobierno panista.

En el Plan Básico de Gobierno se anunciaron las acciones de políticas en ese sentido. Se propuso convenios de colaboración con otras instituciones nacionales e internacionales orientados al diseño de operativos de combate a la delincuencia organizada, coordinando a todas las fuerzas policíacas y estructura gubernamental del Estado.

Aunque a finales de agosto de 1998, la administración estatal anunció con el programa "Nuevo León Seguro", para darle la batalla a la inseguridad que empezaba a reinar en la entidad, de forma particular en Monterrey, sin embargo no estaba destinado

Declive del PRI, ascenso de narcos", Revista Proceso 1560, 24 de septiembre del 2006, p. 43.

Esto está fundamentado en el art. 4, fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre del 2002, http://www.ordenjuridico.gob.mx.

únicamente al combate al crimen organizado. 102 En términos institucionales se creó la Agencia del Ministerio Público Mixta para la Atención de Delitos Contra la Salud en enero del 2000. La agencia nace con base a los acuerdos de la Séptima Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia y fue integrada por un agente del Ministerio Público Federal y uno del Estado, cuyo objetivo es coordinar acciones para la investigación de delitos contra la salud, concretamente contra el crimen organizado ya que se encargaba de dar seguimiento a todo lo relacionado con los decomisos de la droga. 103

La declaración de que "el narco nos hace los mandados", por parte del gobernador Canales Clariond en el año del 2001, era una afirmación implícita de esta coyuntura iba creciendo en la agenda de los desafios políticos de su gobierno. ¹⁰⁴ Nuevo León padeció las consecuencias de los ajustes de cuentas de los cárteles que se disputaron "la plaza". La capital del Estado, Monterrey y su área metropolitana, se convirtió no sólo como un estado de punta para el desarrollo empresarial, sino también como una referencia para el negocio "empresarial" de los estupefacientes:

Los reacomodos de los cárteles de la droga en todo México han convertido a este lugar en su centro ideal para operaciones financieras a gran escala; confundidas entre los meandros de las grandes empresas y corporativos, las mafias han encontrado aposento en las adineradas colonias de San Pedro y Monterrey, ideales parapetos del lavado de dinero. La guerra entre las organizaciones criminales se mantenía en un perfil bajo, hasta que a partir de 2001 ocurrieron varios sucesos que ubicaron a Nuevo León como un narcoestado, y despertaron la sospecha de que ya funcionaba aquí el cártel de Monterrey. 105

¹⁰² "Plan Básico de Gobierno, Nuevo León 1997-2003, PAN, 1997 p. 25,26, 30, 32. "Nuevo León Seguro" editorial de Miguel Reyes, 23 de abril del 2002, p. 4b.

¹⁰³ "Tercer Informe de Gobierno", en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD ROM.

^{104 &}quot;Galopan' contra el narco", Periódico El Norte, 22 de abril del 2001, p. 1b.

^{105 &}quot;Entre la modernidad y el narco", Revista Proceso 1323, 10 de marzo de 2002, p.13.

La renuncia del Procurador de Justicia, José Santos Suárez fue obligada por una presunta implicación con nexos con el cártel del Golfo, en la detención en Tamaulipas de Jesús Mena, alias El June, (uno de sus integrantes) en la población de Guardados de Abajo. Aunque no se comprobó tal nexo, la sola mención del titular, obligó a su inmediata renuncia. Justamente el problema de la detención de este capo en Tamaulipas desató el reacomodo de los cárteles de la droga en la entidad. Como señala el que era entonces Comandante de la Cuarta Región Militar de la SEDENA:

Se rompe el equilibrio al caer el jefe del Cártel del Golfo y uno de sus lugartenientes más importantes que era en la frontera chica el June (...). Eso era lógico que aconteciera, por eso había una mayor presencia de las fuerzas federales, pero con una función muy importante que es la detención del tráfico de droga. 106

En la entidad se tenía una presencia marcada del Cártel del Golfo encabezado por Osiel Cárdenas, El reacomodo de su base de poder en Nuevo León fue aprovechado por células del Cártel de Juárez encabezado por Marco Arturo Beltrán Leyva para dominar la frontera de Tamaulipas, dado que sus líderes operaban desde Monterrey y su área metropolitana. 107 Ante el incremento de las actividades del crimen organizado, la decisión gubernamental estatal tendría que potencializar su coordinación con el gobierno federal. La preocupación por garantizar seguridad pública en el Estado era ya puesta por la ciudadanía, aunque no se formó ningún grupo u organización civil bajo esta demanda. Pero de igual manera se anexaron las demandas por parte de los representantes de los

¹⁰⁶ Entrevista personal con el Gral. José Domingo Ramírez Garrido-Abreu, ex comandante de la Cuarta Región Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, 26 de abril del 2005, Monterrey.

107 "Utilizan cárteles a NL como 'zona de guerra'", Periódico El Norte, 8 de septiembre del 2002, p. 1a.

organismos empresariales como el de Canaco de Monterrey y el Consejo Cívico de las Instituciones de Nuevo León. 108

La presión era canalizada a través de los medios de comunicación como la prensa escrita y la televisión local que llevaban un registro acucioso de las ejecuciones sumamente violentas entre los capos del crimen organizado. 109

El periódico El Norte, uno de los más influyentes en la entidad, destacaba en una encuesta que en la percepción de la ciudadanía regiomontana, los asesinatos relacionados con el narcotráfico ya no eran hechos aislados y que los cárteles de la droga estaban enteramente asentados en el Estado. La mayoría consideró que después de los robos y asaltos, el narcotráfico era el segundo problema de inseguridad de mayor importancia en la entidad y que el "gobierno" es el responsable de esta situación. Para el 80 por ciento de los entrevistados, el narcotráfico ya no es un hecho aislado y el 71 por ciento opinó que los "capos" ya están asentados en el estado. También, el 74 por ciento de las personas encuestadas dijo no confiar en la honestidad de los agentes federales en las aprehensiones de los presuntos traficantes de drogas.

El gobierno del Estado tendría que enfrentar el problema de acuerdo a sus capacidades legales. En este sentido, pueden extraerse dos iniciativas de la decisión gubernamental por enfrentar esta coyuntura.

¹⁰⁸ "Claman líderes de NL: '¡Ya basta!' Piden partidos políticos, organizaciones civiles y la IP frenar la inseguridad" Periódico El Norte, 22 de agosto del 2002, p.1b.

^{10°} Como ejemplo de la incisiva posición editorial del periódico El Norte respecto al tema puede versen las notas de la columna Makiavelo 29 de agosto del 2002, p. 4b; "Avanza 'narcodesafío", 30 de agosto del 2002, p. 1b; "Admiten aumento de violencia en NL"; 24 de agosto del 2002, p. 1b. Puede señalarse las a televisoras locales como el canal 12 y 2 que dedicaban (y dedican) grandes espacios de sus noticiarios para seguir el recuento de los asesinatos entre los cárteles de la droga.

110 "Alarma violencia; exigen efectividad", Periódico El Norte, 23 de agosto del 2002, p. 1b. La encuesta

¹¹⁰ "Alarma violencia; exigen efectividad", Periódico El Norte, 23 de agosto del 2002, p. 1b. La encuesta se basó en un muestreo aleatorio sistemático de números telefónicos de 350 personas del área metropolitana de Monterrey.

Por un lado, la decisión gubernamental que causó una mayor expectativa fue el nombramiento del asesor en materia del combate al narcotráfico, Arnulfo Flores Rodríguez en noviembre del 2000.¹¹¹ Se anunció que sería el asesor del gobernador en la coordinación de las acciones de combate al narcotráfico en materia de prevención y como enlace entre las autoridades federales, estatales y municipales.

En el organigrama fue asignado a la Oficina del Gobernador, pero sin facultades jurídicas claras. Su nombramiento no requirió de ninguna modificación a la ley porque fue contemplado como una asesoría que el Ejecutivo estatal solicitó dentro de sus facultades (aunque ganaba un sueldo similar al de un Secretario). Sin embargo, no queda en archivos gubernamentales ninguna constancia de los resultados de sus funciones específicas. Según la versión de la versión de la ex Procuradora de Justicia del Estado de Nuevo León tal nombramiento: "(...) no tenía participación operativa (en el Consejo de Seguridad) (...) No tomaba decisiones, era una instancia de mero consejo en cuestión de toma de decisiones del gobernador". Para los participantes en los operativos de seguridad pública el nombramiento no sirvió para la coordinación preventiva de tales delitos y no hubo una comunicación efectiva con el mismo: "Para nosotros, esa persona, en el papel ahí estaba (...) pero nunca dio la cara, nunca se

¹¹¹ Flores Rodríguez tenía experiencia en la administración pública. Fue Secretario de Ayuntamiento de San Pedro (1974-1976) y en Monterrey durante nueve meses en la administración de Monterrey (1997-2000), además había sido Asesor del Dirección de Seguridad Pública y Miembro del Consejo de Seguridad Pública. "Del equipo de Chema a 'zar' antidrogas", Periódico El Norte, 11 de noviembre del 2000, p.1b.

El nombramiento estaba fundado por los artículos 85 fracción III de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León según el oficio núm. 468-A/00,1 de noviembre del 2000, Gobierno del Estado de Nuevo León, Poder Ejecutivo.

¹¹³ Entrevista personal con Alida E. Bonifaz Sánchez ex Procuradora de Justicia del Estado de Nuevo León, 20 de junio del 2005, Monterrey. Se solicitó una entrevista con el involucrado, pero se negó a la petición.

apersonó (sic) con nadie. El venía de ocupar un cargo en el municipio de Monterrey pero no tenía experiencia policíaca". 114

El encargado entonces de la Cuarta Región Militar de la SEDENA, remarcó también la inoperancia de la figura del "zar antidrogas":

Era un buen deseo que se quedó en un deseo. Pero estando yo al frente de la región militar no percibimos un esfuerzo real que pudiere llevarnos a lo fundamental, que es reducir los índices de consumo de drogas en el estado, el índice de presencia delictiva dentro del mismo, el intercambio de información estratégica.". 115

Para octubre del 2001, el gobernador anunció el envío de una iniciativa de ley al Congreso del Estado para que el Estado y los municipios tuvieran más facultades jurídicas en el combate al narcotráfico y el lavado de dinero y no sólo como coadyuvantes de la PGR. La iniciativa fue aprobada localmente en el Congreso del Estado, pero al enviarse como propuesta de reforma al Congreso de la Unión, queda en parálisis legislativa. 116

En suma, la única instancia que permitía la toma de decisiones gubernamentales en materia de seguridad (y por ende en materia de combate al crimen organizado) en forma colegiada era el Consejo de Coordinación de Seguridad Pública del Estado como el mecanismo interinstitucional de coordinación interna y nacional de acuerdo a la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León.

En este organismo institucional están representadas las tres instancias de poderes para el objetivo de resguardar la seguridad pública del Estado. Está integrado por el

¹¹⁴ Entrevista colectiva con oficiales de la Secretaría de Seguridad Pública. La cita que se reproduce es de Cándido Viesca Juárez, actual sub oficial de esta dependencia, 26 de abril del 2005, Monterrey.

Entrevista personal con el Gral. José Domingo Ramírez Garrido-Abreu, ex comandante de la Cuarta Región Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, 26 de abril del 2005, Monterrey.

¹¹⁶ "Va Canales contra lavado, Periódico El Norte, 4 de octubre del 2001, p.1. Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

Secretario General de Gobierno, como Presidente del Consejo, de la Procuraduría del Estado, como Vicepresidente; los presidentes municipales del área metropolitana de Monterrey, del director de la policía rural; representantes de la SEDENA, PGR y de la PFP.

En la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado, que es la parte legal donde se determinan las funciones del Consejo, se señala formalmente que en las sesiones en que se reúnan tendrán que levantar un acta donde se asienten los acuerdos en que tomen en torno al tema de la seguridad pública. Justamente es el Secretario Ejecutivo del Consejo sería el encargado de llevar el registro para "levantar y certificar las actas y acuerdos, llevar el archivo de éstos y de los demás documentos del Consejo". Sin embargo, en la búsqueda interinstitucional que se hizo sobre la naturaleza de este tipo de decisiones gubernamentales, en las que obligadamente queda enmarcado el tema del narcotráfico, no queda registro alguno. Sin embargo, se obtuvo la evidencia indirecta que si se registraron las actas de estas reuniones por parte del ex Subsecretario de Gobierno, del ex Secretario General de Gobierno y de la ex Procuradora de Justicia del Estado. Por ejemplo, José Luis Coindreau, señala que esta

Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, Arts. 8, 12, 17. Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso del Estado de Nuevo León, Legislatura LXIX, CD ROM.

¹¹⁸ La otra instancia donde se pidió información sobre las acciones gubernamentales en materia de narcotráfico fue a la Procuraduría General de Justicia del Estado. Sin embargo, la petición de acceso a la información pública fue rechazada aduciendo que la difusión no es posible dado que es considerada como "gubernamental confidencial" ya que "hacerse del conocimiento público podría menoscabar, alterar o poner en peligro el orden social o la integridad física de cualquier individuo e incluso, podría afectar la seguridad del ente estatal". Procuraduría General de Justicia, expediente número 57/2005, oficio número 2380/2005, 17 de junio del 2005, dirigido a la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, expediente 057/2005.

¹¹⁹ Entrevista con Jorge Aguirre, ex subsecretario de Gobierno, 17 de mayo del 2005; entrevista con Alida Bonifaz Sánchez, 21 de junio del 2005 y entrevista con José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006. Incluso en nota de prensa del 2 de septiembre del 2002 del Periódico El Norte, se relata una reunión de emergencia por la ola de narcoejecuciones en la Casa de Gobierno con los actores que orgánicamente pertenecen al Consejo, pero sin anunciar que era una actividad formal del mismo.

funcionaba como un consejo con los actores más directamente relacionados con el combate al narcotráfico:

Había este consejo pequeño que yo presidía con el jefe de la zona, con el jefe de la región, con el jefe de la policía, con el jefe de la policía rural y el jefe de la PGR, (...) porque esos éramos los realmente responsables para coordinar acciones comunes para el combate al narcotráfico. No decidimos con 130 gentes, sino con las personas más involucradas (...) para operar tienen que ser consejos pequeños donde estén las cabezas responsables (....) hay esas juntas de los consejos grandes uno cada seis meses con explicaciones de que está haciendo o que se va hacer, la realidad es que se llevaban cada quince días en estas reuniones privadas. 120

Cabe destacar que también la ley prevé una fase deliberativa con la sociedad civil para la decisión de las políticas en seguridad pública, pero estas no se llevaron a cabo. En efecto, los artículos del 45 al 49 de esta misma ley, facultan la integración de un Comité de Consulta y Participación Ciudadana, para conocer sobre las políticas de seguridad pública, además de formular planteamientos al mismo Consejo. Se integraría con personas de la sociedad civil que estuvieran relacionadas con las materias de seguridad pública. Pero al igual que el anterior, no se encuentran registros de su funcionamiento.

Esto desempeño contradecía incluso a la Plataforma de Gobierno del PAN que en el tema del combate al narcotráfico que señalaba: "Este Gobierno Estatal dirigirá todas las acciones necesarias para desterrar este vicio, pero estamos convencidos que no bastará la acción del gobierno, sino que se requiere la ayuda de todos: Iglesias, instituciones, padres de familia y la sociedad en general". 121

¹²⁰ Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

¹²¹ Plataforma de Gobierno, 1997-2003, Partido Acción Nacional, 1997, p.38.

La inclusión de la ciudadanía sólo se dio a través de la creación de un Consejo Consultivo Ciudadano que funcionó en la Procuraduría de Justicia del Estado a partir del mes de octubre del 2002, en donde tenían incidencia para el debate en los temas de la procuración de justicia. 122

Hay que hacer consideraciones respecto al Consejo de Coordinación en Seguridad. Primero, a pesar de que se haya fundamentado la decisión gubernamental de crear la figura de asesor en materia de narcotráfico como una atribución directa del gobernador, esta figura (que era la coordinación del enlace del estado con la federación en materia del narcotráfico) no queda incluida dentro de la representación del Consejo, que era justamente la instancia institucional donde estaría la representación de los tres poderes. Representaba pues, una duplicidad de funciones.

En segundo término, sin embargo, queda la percepción de estas reuniones si eran de utilidad para el gobierno del Estado, tanto, que se hizo una modificación legislativa para la integración del Consejo. En el mes de octubre del 2002, a propuesta del Poder Ejecutivo se hizo la reforma a la Ley de Seguridad Pública, (que es el dispositivo reglamentario del Consejo de Coordinación de la Seguridad Pública) para cambiar la persona en quien caería la responsabilidad de ser el Secretario Ejecutivo del Consejo.

El Secretario Ejecutivo fungía prácticamente como el coordinador operativo de los acuerdos y digamos era la memoria institucional de las decisiones que se hallan

¹²² En el Consejo Consultivo tenían presencia las organizaciones de la sociedad civil, como Renace, Vertébra, Colegios de abogados, CANACO y universidades como la UR y la UDEM. La ex Procuradora señala el funcionamiento de esta instancia: "Yo los sentaba, y les decía 'ejecutaron la semana pasada a un sujeto, que harían ustedes si fuera la Procuraduría, que creen ustedes que estamos dejando de hacer', y entonces empezaba el debate, ahora nosotros no nos cerramos (el consejo) desayunando en un hotel de lujo. Nosotros hacíamos las juntas del Consejo Consultivo en la UR, en el TEC en la UANL, en los municipios de Linares, Montemorelos, Sabinas, invitamos a la gente del pueblo a que pudiera intervenir con voz. (...)Se revirtió antes todo aquello que antes era crítica en los medios a defensa en los medios". Entrevista con Alida Bonifaz Sánchez, 21 de junio del 2005, Monterrey.

llevado a cabo. Según el artículo 17 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León era el encargado de levantar y certificar las actas y acuerdos, ejercer la dirección administrativa de los recursos; cumplir y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones; asesorar en las políticas, lineamientos, y acciones, para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del Estado. Además tenía la importante función de proponer, en coordinación con las instituciones de seguridad pública, la realización de acciones conjuntas conforme a las bases y reglas que emita el Consejo. 123

Antes de que llegaran los panistas está función estaba destinada a cualquier persona que cumpliera los requisitos de ley y fuera nombrada por el Presidente del Consejo, quien era a la sazón el Secretario de Gobierno. Con el gobierno del PAN, el Congreso del Estado aprueba una iniciativa del Poder Ejecutivo en febrero de 1998, para que el puesto de Secretario Ejecutivo recayera invariablemente en el Subsecretario de Seguridad Pública (que dependía orgánicamente de la Secretaría General de Gobierno).

Ahora bien, con la reforma legislativa de octubre del 2002, a iniciativa del Poder Ejecutivo, ya no sería obligadamente el Subsecretario de Seguridad Pública, sino quien designe el Presidente del Consejo. Esto es, se volvía al estado original de su funcionamiento en el régimen priísta. 124

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, vigente al 30 de octubre del 2002, Historia Legislatíva y Parlamentaria de Nuevo León; H. Congreso del Estado de Nuevo León, LXIX Legislatura, CD ROM.

Legislatura, CD ROM.

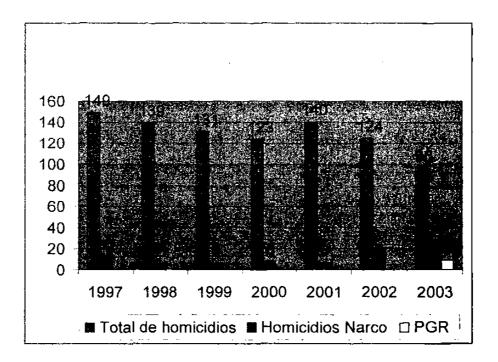
124 Semanas después se anunciara la salida de Raúl Maldonado Tijerina de la Subsecretaría de Seguridad Pública, como una de las primeras bajas del área de la política de seguridad pública, en uno de los coyunturas de mayor presión para el gobierno panista por parte de la opinión pública. En su lugar, el gobernador nombró a Roberto Martínez Iglesias, quien se ostentó falsamente como doctor en "policiología", burlando así los filtros de seguridad del Estado. Después de reconocer el error de la decisión gubernamental, se nombró a Mauricio Ramos Pons, con experiencia en seguridad privada empresarial y quien sería el último encargado del área hasta el cierre de la administración "Reconoce gobierno currículum inflado", Periódico El Norte, 19 de noviembre del 2002, p. 1b.

Sin embargo, pese a estas modificaciones en el marco de la estructura de autoridad, el incremento de las ejecuciones entre los miembros de los cárteles de la droga revelaba el descontrol que tenía la autoridad sobre el problema. En el último trimestre del 2002, es cuando la presencia de las narcoejecuciones están a la alza en la entidad, desde que había iniciado la administración panista. 125

La siguiente Gráfica 6.1 muestra que se contabilizaron 21 homicidios en el 2002, la cifra más alta de todo el sexenio. Para el 2003, las cifras que muestran las estadísticas oficiales es que sumaban en total 22 muertos.

¹²⁵ El periódico El Norte llevaba su propio recuento de las ejecuciones entre los narcos: en 1997, 6; 1998, 10; 2000:10; 2001:8; y 2002: 17. "Claman líderes de NL: ¡ya basta!, Periódico El Norte, 22 de agosto del 200, p. 1b. Aunque los datos de la nota para el 2002, manejan la cifra de 17, días después se acumularon tres más. Véase también sobre un recuento de las narcoejecuciones en "Entre la modernidad y el narco", Revista Proceso 1323, 10 de marzo del 2002, p. 3.

Gráfica 6. 1 Homicidios del narcotráfico en relación a los homicidios totales



Fuente: Primer Foro de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, 12 de septiembre del 2003. (Documentos proporcionados por la ex Procuradora Alida E. Bonifaz Sánchez, 20 de junio del 2005).

Nota: Los nueve occisos del año 2003, son los que se encontraron ejecutados en el municipio de Anáhuac, presuntamente también relacionados con el crimen organizado.

Dado el incremento, la PGR declaró a Nuevo León como foco de alerta por el alza de la presencia del ajuste de cuentas entre los narcotraficantes. En la visión del personal de seguridad pública, este fenómeno está muy relacionado con los decomisos de droga. De acuerdo a la versión de quien han participado en estos operativos:

Después de un decomiso fuerte de droga, se desatan ciertas ejecuciones dentro o fuera (del Estado) en Nuevo Laredo, en Anáhuac, es fácil esperar que si la policía estatal, federal o de cualquier área hace un decomiso importante de droga, marihuana, hablamos ya de toneladas, es casi seguro que a los 15 a 20 días vaya

a ocurrir algo, es algo muy común. Si de repente se decomisa heroína 100, 200 kilos, inmediatamente se desatan este tipo de cosas. 126

Otro indicador importante en esta decisión pública para paliar estas acciones del crimen organizado fue la presencia de 25 puntos de revisión en el área metropolitana de Monterrey llamado Operativo VECTOR en el mes de abril del 2002. El objetivo era la revisión aleatoria de todo vehículo y persona sospechosa que circule en el área metropolitana de Monterrey para detectar delincuentes con droga o grupos de personas armadas.¹²⁷

Sin embargo, el operativo generó animadversión por parte de los líderes de partidos de oposición; de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, así como de las barra de abogados que calificaron el operativo anticonstitucional por violar las garantías individuales de los ciudadanos. El operativo fue cancelado ante el rechazo de la opinión pública. Los operativos se defendieron como un refuerzo de las acciones de seguridad para la ciudadanía ante la ola de violencia, ya que como señala uno de los elementos policíacos:

No se actuaba violando garantías individuales, sino nuestra intención era que el pasajero fuera seguro y a la vez ahí se aprovechaba para ver si ahí llevaba droga, con la simple vista al interior del vehículo. (Esto era) simplemente para tener contacto con el viajero, si iba secuestrado, si le pasaba algo a su vehículo. ¹²⁸

Sin embargo, para el verano de ese mismo año se volvió a reactivar el operativo, a pesar de la insistencia incluso por parte de los legisladores federales del PAN de que se

Operativo VECTOR, oficio dirigido al Director de Seguridad Pública del Estado, 21de agosto del 2002, Monterrey.

Entrevista colectiva con oficiales de la Secretaria de Seguridad Pública del Estado. Se cita la

La cita que se reproduce es de Cándido Viesca Juárez, actual sub oficial de esta dependencia, 26 de abril del 2005, Monterrey.
 Operativo VECTOR, oficio dirigido al Director de Seguridad Pública del Estado, 21 de agosto del

Entrevista colectiva con oficiales de la Secretaria de Seguridad Pública del Estado. Se cita la intervención de Félix Solís, Coordinador de Grupos Especiales de la dependencia, 26 de abril del 2005, Monterrey.

violentaba el orden constitucional. ¹²⁹ Contextualizando, el desafío del narcotráfico en Nuevo León en el 2002, colocó al estado en quinto lugar, sólo superado por Sinaloa, Baja California, Chihuahua y Tamaulipas. Aunque la lucha frontal contra el crimen organizado es una competencia directa de la PGR, es a los estados a quienes les queda el trabajo de la coadyuvancia en la prevención del delito y enfrentar la deslegitimación de la ciudadanía de que los ajustes de cuentas ocurran en sus linderos. ¹³⁰

6.6 Conclusiones

En este capítulo, hemos recorrido los diversos ejes en la relación Estado-sociedad que presentan propiamente coyunturas de gobernabilidad. Destacamos los desafíos políticos a las decisiones públicas que atañen al Poder Ejecutivo. Por supuesto, hemos necesitado matices para adentrarnos en el análisis. Los desafíos se presentan simultáneamente en dos planos: a) el orden político para la estabilidad institucional b) el sostenimiento del imperio de la ley.

En el plano a, dado que fueron más los casos mostrados, fue necesario subdividir la metodología dado que no todos los casos los desafíos presentaron las mismas características. A saber, en los dos primeros, la ausencia en la comunicación eficaz de la responsabilidad política del gobernador y el conflicto originado por el documento de la Iglesia Católica, no tienen el mismo sustento empírico que el resto y sólo presentan

129 Veáse "Defiende Gobierno retenes", Periódico El Norte, 6 de septiembre del 2002, p. 1b.

¹³⁰ En una encuesta a la ciudadanía por lo menos el 80% de los encuestados consideraba que la inseguridad por motivo de los ajustes de cuentas entre los narcotraficantes ya no era un hecho aislado. El 71% de los encuestados mantenía la creencia de los líderes del narcotráfico estaban asentados en el estado "Alarma violencia; exigen efectividad", Periódico El Norte, 23 de agosto del 2002, p. 1b. La encuesta se basó en un muestreo aleatorio sistemático de números telefónicos de 350 personas del área metropolitana de Monterrey.

"momentos fugaces" en esta relación. Su exposición, en términos de "incidentes" quizá no pueda sustentar de forma extensa la premisa teórica del cual partimos. Sin embargo, se decidió incluirla por una sencilla razón: los dos casos muestran tempranamente la incapacidad del Poder Ejecutivo para establecer una estrategia comunicativa eficaz que actuara como factor coadyuvante en la decisión pública. Y ese sería precisamente un problema recurrente en la administración panista.

En esta curva de aprendizaje, no hubo pautas para construir la gobernabilidad anclada en el respaldo de la sociedad civil, como un principio de orden político para la estabilidad institucional. En el caso de la falta de eficacia en la comunicación de la responsabilidad política del gobernador, cuando al asumir que él no es bombero, parchatanques etc., se confunde a la ciudadanía en los varios "incidentes" de las funciones meramente administrativas o técnicas de sus colaboradores con su propia responsabilidad política. Lo que resulta pues, en consecuencia, fue una percepción de insensibilidad política de Canales Clariond para tratar los "incidentes". En el reclamo del vecino por el caso CYDSA, se clarifica sin más esta falta de conducción en la responsabilidad política, señalando que los ciudadanos votaron por un gobernador que sin ser "especialista" fuese capaz de atender los reclamos ciudadanos para dialogar, para ser escuchados.

En lo que respecta a la publicación del documento de la Iglesia Católica, a pesar de su crítica sin tregua a la administración de Canales Clariond, no se propició un espacio deliberativo para el "contrapunteo informativo" entre la visión crítica eclesial y la del gobierno. El reeditamiento del "encuentro privado" entre el gobernador y el máximo jerarca católico en la localidad, no era pues, lo esperado en este conflicto.

La queja del gobierno sobre "el diagnóstico inexacto" sobre la situación social, económica y política del Estado, necesitaba dar paso a una comprensión intersubjetiva entre ambas posturas. A diferencia de las coyunturas subsecuentes, donde el acceso a la información es la clave, aquí la necesidad fue mostrar "apertura" a la crítica, acorde a un espacio deliberativo democrático.

En suma, en ambos casos, se pasa por alto, el establecimiento de un orden político-institucional para el desarrollo de la democracia: un marco comunicativo y deliberativo con la sociedad civil.

Ahora bien, otro componente en este eje de discusión es el acceso a la información. Así, hemos destacado que los casos siguientes se hicieron dentro de la falta de una reglamentación al acceso a la información. Tal reglamentación se hizo efectiva, como vimos en el capítulo anterior, sólo hasta los últimos meses del sexenio. Ahora bien, no quisimos ligar esta discusión con los casos prácticos de este capítulo ya que no encontramos una relación directa de causalidad entre la aprobación de la ley de acceso a la información pública en el Estado y los casos que se muestran en el capítulo.

No podemos sostener una relación de causa-efecto entre ambos eventos, pero sin duda, el trasfondo es el mismo: el debate sobre la garantía del acceso a la información pública como institucionalidad de política democrática.

En el presente capítulo, se debaten las luchas constantes de la ciudadanía por acceder a la información. Pero tal ausencia legal, no demerita el uso los instrumentos legales que se tenían en el Estado.

En los casos de la defensa del Parque Fundidora, ampliación de la Av. Venustiano Carranza y construcción del Puente de la Unidad, pueden señalarse dos: a) por un lado el Art. 8 constitucional local que garantiza interés jurídico al ciudadano para

demandar información al Estado. b) El Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, como instancia del Poder Ejecutivo con el fin de promover la "participación social" y recabar opinión en la comunidad sobre el desarrollo urbano. Este podría decirse que era el "espacio" facultado por la ley estatal para el encuentro formal entre las autoridades y la ciudadanía en el proceso de la decisión pública en materia urbanística.

Sin embargo, ambos instrumentos fueron retrasados con argucias jurídicas (Art. 8 constitucional) o plenamente inoperantes en el desarrollo de los conflictos (Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano).

Así, los casos del Comité Pro Rescate Fundidora, Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza y la Alianza por San Pedro demuestran en diversos grados, el incumplimiento de estos dos recursos legales, lo que implica un cuestionamiento al sostenimiento de la ley por parte de la estructura de autoridad.

En los tres casos, a pesar de que logró el acercamiento de los ciudadanos con las autoridades para la acción dialógica, la capacidad de acceso a la información demandada fue formalmente retrasada en los tres casos. Decimos "formalmente retrasada" porque el gobierno del Estado límitó la posibilidad legal de los ciudadanos para el acceso efectivo a la información.

En el caso del Comité Pro Rescate Fundidora, se consiguió sólo por medios alternos, dado que el Estado negó, aún con el amparo federal de la asociación, el acceso a los datos demandados. Tanto en los casos de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza y en la Alianza por San Pedro, fue conseguida ya sólo cuando entró en operaciones la ley de acceso a la información pública. Los argumentos de la autoridad para negar la información, fueron varios: los ciudadanos carecen de interés jurídico para demandarla (Comité Pro Rescate Fundidora); el acto de entrega de

información a los ciudadanos fue considerada "estéril" (Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza) o porque sería un "acto fuera de la ley" (Alianza por San Pedro).

Además, en los casos de la ampliación de la av. Venustiano Carranza se enfrentaría el descrédito por el caso de corrupción en FIRME y en la construcción del Puente de la Unidad, la decisión sería ampliamente cuestionada por el proceso de licitación y la desafectación de terrenos a particulares. Estos cuestionamientos restarían eficacia a la actuación de la SEDUOP. En lo que respecta al caso del Parque Fundidora, la información conseguida por "vías alternas", se revelan los nexos explícitos entre el sector privado y el gobierno del Estado para decidir fines mercantiles en terrenos de utilidad pública.

El segundo desafío de gobernabilidad democrática proviene del imperio de la ley para garantizar la seguridad pública. Pero aquí, más que plantearse como un déficit de legitimidad democrática, se evalúa en el renglón de la eficacia en la decisión pública en la materia. Por supuesto esta afirmación tendrá que contener sus matices, dado que el problema del narcotráfico aunque es una realidad enfrentada por los estados, corresponde prioritariamente al gobierno federal las atribuciones legales para su combate.

Nuevo León al convertirse en el lugar del reacomodo de los bases de poder entre los cárteles regionales, se detona con mayor potencialidad el desafío político que tendría que enfrentar la administración panista y que de acuerdo a Luis Astorga, este es producto del desgajamiento del poder presidencial en el año 2000 y de la carencia de un árbitro que regule la lucha por el control del negocio de la droga.

El problema sigue siendo cómo los estados tratan de enfrentar el clima de violencia que ocurre en sus linderos.

Para el caso de Nuevo León, al concentrarse las atribuciones del gobierno local en el mero eje de "la prevención del crimen organizado", la necesidad de reforzar las acciones de coordinación con el gobierno federal eran esperables. Esto de entrada, ya es una limitante para atribuir expresamente al estado, ineficacia en el combate al crimen organizado. Pero por otro parte, la búsqueda empírica en esta materia de la decisión pública no genera la suficiente información para medir con certeza la responsabilidad local en este combate al crimen organizado.

No obstante, pudieron obtenerse indicadores que nos permiten aproximarnos dentro lo posible, a este esfuerzo institucional.

Por un lado, está la designación del asesor en materia de combate al crimen organizado, dispuesto como enlace entre las autoridades federales, locales y municipales para este combate. Sin embargo, a esta figura no le otorgaron las atribuciones jurídicas claras ni tampoco se le incluyó formalmente en el Consejo de Coordinación de Seguridad Pública en el Estado, que opera como el mecanismo interinstitucional para esta coordinación. Por tanto, el resultado fue la percepción entre los actores de la procuración de justicia y de seguridad pública, fue la de un "zar antidrogas" como se le denominó en la opinión pública, sin un peso específico en estas decisiones gubernamentales.

La instancia operativa que si tenía un tipo de efectividad, por lo menos en términos de lo facultado por la ley, era el Consejo de Coordinación de Seguridad Pública, que reunía de forma periódica a los directamente involucrados en esta materia. Se han señalado las modificaciones legislativas en la integración de su Secretario

Ejecutivo, sin embargo, no se puede evaluar la eficacia de este organismo al no poder obtenerse alguna información empírica sobre sus acciones de coordinación.

En lo que respecta al Operativo Vector, este fue ejecutado por la Subsecretaría de Seguridad Pública en la coyuntura más álgida del sexenio al recrudecerse la ola de ejecuciones entre narcotraficantes en el año del 2002. Este dispositivo fue calificado de anticonstitucional al violentar las garantías individuales de los ciudadanos en los puntos de retén policíaco. El operativo fue cuestionado tanto por la sociedad civil, por los partidos de oposición e inclusive por los propios integrantes del PAN.

Al final, la percepción entre la opinión pública no podía ser otro que el de la deslegitimación: el clima de violencia por el narcotráfico se acrecentó en los últimos meses del gobierno, restando efectividad a las acciones locales emprendidas para su combate. Pero esta "percepción" es subjetiva por lo menos en este ámbito de estudio al no poder sustentarse a cabalidad la eficacia de responsabilidad que le toca al gobierno estatal.

En suma, en esta diversidad de desafíos a la decisión pública en materia del orden político para la estabilidad institucional y del imperio de la ley han permitido evaluar una parte de la gobernabilidad sistémica del sexenio.

Sin embargo, reconocemos que los indicadores más consistentes han sido las coyunturas que traslucen la legitimidad democrática en la decisión pública: la falta de acceso a la información pública como condición sine qua non para la democracia deliberativa. Como trasfondo está la incapacidad del gobierno por tener una estrategia comunicativa eficaz, que permitiera la fluidez de un proceso abierto, dialógico con la sociedad.

En la otra temática expuesta, se revela sobre todo, la profunda necesidad de otorgar mayores capacidades legales a los estados para combatir al crimen organizado y no sólo coordinarse interinstitucionalmente con la federación, sino también con otras entidades de la república vulnerables al narcotráfico, formando un frente amplio del Estado mexicano en el sostenimiento de la ley contra las actividades ilícitas que presentan un desafío incluso para la seguridad nacional.

A continuación se presenta el último abono a la perspectiva sistémica: el área de la paz laboral, que sin duda, fue un factor explícito para la estabilidad política y social durante el sexenio.

CAPÍTULO 7

LA INELUDIBLE PAZ LABORAL

7.1 Introducción

Para la integridad del estudio en las relaciones Estado-sociedad del caso Nuevo León retomamos la temática laboral del sexenio panista. Esto sin duda, es importante dado que hemos considerado también que la gobernabilidad democrática se construye por la calidad y eficiencia de un conjunto de arreglos institucionales que articulan los intereses y demandas de los grupos políticamente relevantes en las estructuras decisionales del Estado (Schmitter, 1992:17). Por añadidura, estos acuerdos entre el Estado y los actores políticamente relevantes, pueden complementar el consenso popular en la medida en que sus propósitos públicos queden sancionados por medios parlamentarios (Anderson, 1992:268; Vásquez Anderson, 2004:31).

En Nuevo León este "arreglo institucional" teóricamente indispensable para la política democrática se hizo de forma sustancial en el área laboral. De acuerdo a Camou, esto se puede interpretar como un orden político para la estabilidad institucional en el ámbito de las relaciones laborales para el acuerdo entre los factores de la producción (Camou, 2001: 39-40).

En efecto, en la administración del PAN se estableció un pacto tripartito entre el gobierno, patrones y trabajadores, bajo el marco de una nueva cultura laboral, que tiene como premisa básica la concertación de la paz laboral mediante el acuerdo entre los factores de la producción para producir la "estabilidad social". Pero esto derivó que durante cinco años consecutivos no existieron estallamientos de huelga, pero en contraste, crecieron año con año los conflictos de las demandas individuales, al desarticularse la capacidad de cumplir con el derecho de huelga, mecanismo amparado constitucionalmente mediante la autodefensa colectiva. Esto es un punto importante para el mantenimiento del imperio de la ley (Camou; 2001: 39-40).

Por tanto, la premisa de trabajo es que la estrategia gubernamental para el control de las huelgas durante el periodo 1997-2003 se hizo induciendo los conflictos laborales por la vía de demandas individuales y no necesariamente por la vía de emplazamientos a huelga, limitando la emergencia de la autodefensa colectiva en el ejercicio de la clase trabajadora.

En el contexto del capítulo, nos detendremos en la elaboración teórica del derecho de huelga como un pilar del derecho colectivo. Este derecho, no obstante se ha enfrentado con históricos controles políticos y administrativos engarzados a los factores estructurales del corporativismo ligado tanto al régimen político posrevolucionario como a los intereses empresariales en la ideología neoliberal. En añadidura, se incrusta la plataforma de gobierno panista concordante con el objetivo de la nueva cultura laboral basado principalmente en acuerdos entre los factores de la producción para suscribir la competitividad. Por tanto, en el capítulo se podrá apreciar el control de la huelga en la administración panista de 1997-2003, en perspectiva comparada con las

administraciones priístas de 1985-1991, 1991-1997, al ser los datos históricos estadísticamente confiables. En esto, la mediación de los acuerdos de cultura laboral firmados en el sexenio del PAN fue importante para entender el control eficaz de la huelga.

7.2 El derecho de huelga

La estructura de las relaciones laborales en donde intervienen los sindicatos está supeditada a la normatividad del derecho colectivo. Puede definirse que sus fines son tres: nivelación de las fuerzas sociales mediante el reconocimiento a los organismos de representación clasista (sindicalismo); el establecimiento de sistemas normativos adaptados a las situaciones particulares de las empresas (contratación colectiva) y el reconocimiento estatal de la autodefensa colectiva (huelga) (Santos Azuela, 2003:124). El derecho sindical, es un medio de autodefensa colectiva, liberal y un motor indispensable de la democracia social para renovar los intereses de los trabajadores frente a los del patrón y del Estado:

Considerado como portavoz de un renovado humanismo jurídico, el derecho sindical se considera un mecanismo exclusivo de la autodefensa proletaria; una garantía eficaz de la libertad sindical de los trabajadores frente al patrón y al Estado; como un medio de vinculación para plasmar la igualdad del trabajo frente el capital, y como un motor, sin duda, de la democracia social y la justicia (Santos Azuela, 2003:133).

Se asume que este ordenamiento jurídico (también reconocido como derecho sindical) regula las relaciones internas entre los sindicatos y su empresa, así como

aquellas de carácter externo que involucran su existencia laboral. El ordenamiento reglamenta las relaciones y los conflictos colectivos de trabajo, entendidas como aquéllas en las que intervienen uno o más sindicatos y uno o más sindicatos de patrones. Su regulación queda plasmada en los contratos colectivos de trabajo o en los contratos-ley. Cuando se disputan los términos del mismo o su incumplimiento es cuando surgen los conflictos, materia de un ajuste entre el trabajador considerado en lo colectivo y el patrón. Ahora bien, dentro de los pilares que conforman el triángulo del derecho sindical retomamos para efecto de este estudio a la huelga.

La "paz laboral" no necesariamente trae implícito el correlato de una negociación justa para la clase social de menor poderío económico. No es un comportamiento ético minusvalorar las garantías sociales de los trabajadores, dado que es una premisa de la ciudadanía democrática, la equidad en el respeto de los derechos humanos. Trayendo a la discusión a los ideólogos marxistas es la clase obrera el *sujeto histórico* determinado por la lucha de clases para confrontar a la acumulación de capital. La reivindicación de la lucha de clases dentro de la conciencia obrera impediría la fragmentación de las necesidades en objetivos dispersos. La huelga sindicalista, en clave

¹ Para una mayor precisión hay que señalar que existen los conflictos colectivos de trabajo y los conflictos individuales de trabajo. Los primeros son definidos como las pugnas de intereses entre el sindicato y el patrón, con motivo de la violación de las normas de trabajo pactadas en el contrato colectivo o las originadas por la presentación de algunas de las partes a modificar las condiciones de trabajo en vigor acordadas anteriormente. Los segundos están tipificados como las desavenencias que surgen entre los trabajadores individualmente determinados y el patrón con motivo de omisiones, faltas o incumplimientos de algunas de las partes a las condiciones de trabajo que fueron pactadas por estos o de aquellas normas que están estipuladas por ley. Asimismo, se celebra el contrato individual de trabajo. Es el convenio celebrado entre un trabajador y un empleador, en el que una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. Tomados los términos del Glosario Jurídico de "Estadísticas sobre relaciones laborales de Jurisdicción local". Cuaderno núm. 8, INEGI, 1999, Aguascalientes, p. 289.

marxista, funciona como un referente ideológico para la "identidad proletaria" (Laclau y Mouffe, 2004: 64, 72-73).²

La huelga es un derecho social consagrado constitucionalmente. La constitución política de 1917, fue la primera de las constituciones modernas en consignar en el cuerpo ideológico-programático del Art. 123, el derecho de huelga. De esta manera, los constituyentes de 1917 institucionalizan la lucha de clases en el ámbito del régimen político, apuntalando con esto el carácter tutelar del Estado en la dinámica de las desigualdades sociales y económicas.

La fracción XVIII del Art. 123 constitucional que permite a los trabajadores pronunciarse a favor de la huelga, le dio a este instrumento de la lucha de clases, una garantía legal. Pero después, las leyes reglamentarias de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y con las actuales modificaciones, se han señalado un cúmulo de requisitos cuya finalidad tiene más de control social que de cauce para el desahogo de la resistencia obrera. La eficacia de la huelga se convierte en una figura controlada. Se ha buscado desintegrar el soporte reivindicatorio del derecho sindical. La huelga, de ser un instrumento de autodefensa colectiva (como identidad de clase trabajadora) se transforma en un mero proceso administrativo (De Buen, 2001:586; Santos Azuela, 2003:128-129).

Pese a sus controles, la huelga "todavía" se define como un acto jurídico que permite la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de los trabajadores hasta la obtención de sus demandas. Por coalición se entiende el acuerdo

² La huelga en ocasiones es la manera de expresar el repudio a un régimen político de corte capitalista y el medio para lograr el cambio en las estructuras del gobierno y la sociedad como lo proponía la teórica marxista Rosa Luxemburgo en su concepto de "huelga de masas". Luxemburgo propone la eficacia de la huelga de masas como herramienta política. Véase una discusión de lo anterior en Laclau y Mouffe (2004: 32,35).

permanente de un grupo de trabajadores para la defensa de sus intereses comunes, según lo señala los Artículos 440 y 441 de la Ley Federal del Trabajo (LFT).³ Como señala acertadamente el jurista Néstor de Buen: "La huelga es histórica y jurídicamente un instrumento de la lucha de clases. Presume un ambiente capitalista y una finalidad: que mediante la suspensión, los obreros obtengan mejores condiciones de trabajo o el cumplimiento de las pactadas" (De Buen, 2001:881).

El artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo establece el objeto de la huelga: conseguir el equilibrio entre los factores de la producción (patrón-trabajadores) armonizando los derechos laborales con los del capital.

Hay que diferenciar entre un emplazamiento a huelga y un estallamiento de huelga. El emplazamiento a huelga es un proceso a través del cual el sindicato hace del conocimiento del patrón que ha sido presentado un pliego de peticiones en su contra. Esto tiene como fin que el patrón conteste el emplazamiento ante la Junta de Conciliación y Arbitraje y asista a juntas previas de conciliación a deducir sus derechos. Si no hay posibilidad de arreglo entre ambos factores de la producción el sindicato tiene como derecho legítimo de suspender las actividades laborales. A esto se le conoce como estallamiento de huelga.

La huelga es un acto independiente de la voluntad mayoritaria, (aunque esta se pone de manifiesto después de que la huelga estalla y sólo para su calificación) pero

³ En el pasado, se diferenciaba el derecho de coalición con el derecho de asociación y se señalaba que la titularidad del derecho de huelga correspondía a la coalición y no a los sindicatos, lo que obligaba a estos en constituirse en esa forma a efecto del reconocimiento legal de la huelga. Es por ello que desde 1956 se considera a los sindicatos como coaliciones permanentes (Coll, et.al. 1983: 202).

corresponde al grupo, sindicato o coalición y no a los trabajadores considerados en su individualidad como lo señala el Art. 451, fracción III.

Podría suponerse el poder social que tendría el estallamiento de una huelga en una empresa determinada y la posible solidaridad que encontraría en otros gremios sindicales como ha ocurrido. Pero existe la contraparte: la inestabilidad económica que tendría para las finanzas de la empresa y que puede poner en riesgo las fuentes de trabajo, como también ha ocurrido.

La regulación del equilibrio, supone también considerar los efectos políticos y económicos, además de las necesidades legítimas de los factores de la producción.

Justamente el equilibrio societal es la materia prima de la gobernabilidad.

El objeto del equilibrio, es la justeza en los campos de poder entre el capital y el trabajo. En este objeto se espera que la búsqueda del "equilibrio entre los factores de la producción" sea un círculo virtuoso. Pero si se maximiza la variable política se puede producir lo contrario: la huelga también puede ser usada como objeto de manipulación por parte de sindicatos que presionan incluso por demandas que desafían tanto la conducción económica de la empresa como al Estado en su conjunto.

Pero por el otro lado, el control ejercido por el Estado para restringir el uso de este derecho legítimo del trabajador también es maximizado. De acuerdo a una interpretación, esto tiene su razón de ser desde el momento mismo en que se correlacionan las fuerzas entre la economía y el Estado. Como ha señalado el jurista De Buen, cuando se admite la fuerza social de la clase trabajadora, pero se vive en un sistema capitalista, el derecho colectivo es el instrumento de que se vale el Estado para controlar esta fuerza (De Buen, 2001: 579). Pasamos de un terreno meramente jurídico, como es el de garantizar la autodefensa de los trabajadores a un terreno político donde se

prioriza el control de los actores sociales. Aunque el uso de la fuerza no es descartable, las argucias administrativas se ponderan en este sentido.

Los mecanismos usados por el Estado condicionadas por las restricciones políticas en el ámbito federal y/o local, que impiden que este derecho colectivo sea respetado a cabalidad. Alcalde y Luján han enumerado para el caso mexicano las "maniobras institucionales" más frecuentes para bloquear el derecho de huelga: a) Sólo los sindicatos con registro pueden ejercer el derecho de suspender las labores, pero la posibilidad de conseguir tal registro sigue siendo un camino tortuoso. La estructura de control corporativo opera para impedir la libre organización. b) Para conseguir el requisito legal de una huelga, debe tenerse o pretender al menos, la titularidad del contrato colectivo. Los contratos de protección limitan tal derecho. c) La autoridad laboral crea múltiples maniobras para reducir tal derecho: archivo intempestivo de expedientes; la negativa para dar trámite a los emplazamientos a huelga; fórmulas complejas para acreditar la voluntad de los trabajadores para estallar la huelga. d) Es frecuente también encontrarse con declaraciones de inexistencia de huelgas dictadas por autoridades y que obligan a los trabajadores a regresar a laborar aceptando las condiciones del patrón. c) La requisa y la intervención administrativa (Alcalde y Luján 1997:110).

Ahora bien, no obstante estos controles administrativos para el derecho de huelga, existen los controles heredados de una estructura corporativa que ha estado al servicio de las necesidades clientelares del régimen político posrevolucionario priísta aunque su poder de negociación se ha debilitado con la ascendencia de los ajustes estructurales a la economía. En añadidura para nuestro caso de estudio, el fuerte impulso

al corporativismo de origen empresarial también ha sido otra forma de control para los trabajadores.

7.3 El anclaje corporativo

El corporativismo surge a consecuencia de la escasa autonomía de los actores sociales ante el régimen político, dado que éste institucionaliza los derechos populares, crea los organismos sindicales que son controlados a través del partido dominante a lo largo de su contexto histórico (PNR, PRM, PRI). Esto ocasiona la falta de expresión política y de representación autónoma de la sociedad civil. El corporativismo funciona a lo largo de la relación Estado-sociedad, lo cual implica que haya sido una condición imperante para la gobernabilidad del sistema político mexicano. La eficacia en el control de este instrumento es lo que proporcionó legitimidad al longevo régimen autoritario desde fines de los años treinta.

Existió una capacidad para responder a las demandas populares que las organizaciones corporativas reivindicaron bajo el manto protector de las conquistas revolucionarías. A su vez, se cerraron paulatinamente las posibilidades para la construcción de actores colectivos independientes del Estado, aunque existieron intentos fallidos por conformarlos.⁵

⁴ Recordemos que el liberalismo político va a poner en el centro de la discusión el problema de la autonomía. Una de las características del individualismo es el logro de su autonomía; se espera que el ciudadano pueda decidir sin interferencias de poderes económico, político y religioso. Véase esta discusión filosófica en Tejeda González (1996:94-103).

⁵ Durand Ponte (1994: 111-112) señala que al terminar el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-40) todavía se podía afirmar que existía autonomía por parte de los sindicatos para elegir a sus líderes; sin embargo, es en el periodo de Miguel Alemán (1946-52) cuando el gobierno tiene una injerencia muy directa en la vida de los sindicatos más importantes, el obrero, ferrocarrilero, petrolero, minero y el de los eléctricos (por mencionar los de mayor peso) con lo que se consolida el sello del férreo control político y social.

El Estado mexicano integró a las clases populares, ya sea a través de su discurso nacional-populista o de liberalismo social, manteniendo el esquema corporativo y clientelar para legitimar su estructura de autoridad. Aunque se cumplió con el cometido de asegurar la gobernabilidad, esta no se hízo bajo un diseño democrático (Bizberg, 1990:699; 2003:190; Vásquez Anderson, 2004: 12,22).

El estilo de desarrollo social autoritario, como nombra a este proceso De la Garza, privilegió el gasto social como uno de los ejes de mediación entre la clase obrera y el capital en el ámbito de las relaciones laborales, que son a su vez, subordinadas a la directriz laboral del Estado (De la Garza, 1996: 404-405).

La etapa del crecimiento económico sustentado bajo el modelo del desarrollo estabilizador fue un componente esencial para el sostenimiento del pacto corporativo entre la clase obrera y la elite gobernante (Middlebrook, 1997: 401; Garavito, 2000: 90-91). En efecto, durante este periodo se experimenta una alza sostenida e ininterrumpida en los salarios reales (1952-1977) lo que permitió al enclave corporativo intercambiar apoyo político a cambio de reformas sostenidas de bienestar social, como el reparto de utilidades; el subsidio en vivienda, salud, créditos etc. Esto es lo que Brachet-Márquez ha denominado como los pactos de dominación. Estos evidencian las "presiones desde abajo" a los que el régimen político se ha sometido en diversos momentos históricos. Se establece que hay una relación entre los periodos de crisis política y los mecanismos institucionales y concesiones ofrecidas por el Estado mediante reformas sociales. Así, el

Además se registran intentos sin mucho éxito durante los primeros años del régimen posrevolucionario de formar actores colectivos independientes. Se pueden nombrar las luchas de la CGT a finales de los años veinte y principio de los treinta; el movimiento de independencia sindical que protagonizó la CROM o el movimiento ferrocarrilero de 1958-59 durante la etapa de mayor consolidación del corporativismo.

movimiento obrero se volvió el blanco principal de las acciones gubernamentales, pero también controlado políticamente.

En este sentido, puede entenderse las políticas del bienestar social como el seguro social (1943), reparto de utilidades (1961) y el programa de vivienda (1972) que conformaron el sistema de respuestas por parte del régimen político a las demandas de los actores sociales (Brachet-Márquez, 2001:20-23). El tejido social en esta época dibujó los contornos de la estabilidad del sistema político, aunque habría presentarse sobre todo a finales de los años setenta, una fase de búsqueda de autonomía en el movimiento sindical. Se conformaron importantes sectores de trabajadores para la ampliación de sus derechos y se concretaron en las reformas laborales de la Ley Federal del Trabajo en los años de 1970, 1972 y 1976. Durante este período la Secretaría del Trabajo dio registro a sindicatos que se desvinculaban de las grandes centrales oficiales, lo que fue importante para conocer este periodo como de *insurgencia obrera* (Bizberg, 1990: 715).

Este periodo produce actores sociales que subrayan la ineficacia del corporativismo sindical.⁶ No obstante, la coyuntura no produce una correlación de fuerzas suficientemente antagónica al corporativismo oficial. Las centrales obreras y campesinas (CROC, CTM y CNC) mantuvieron aceitado el esquema de intercambio político-social con las necesidades clientelares del PRI. Como ha señalado uno de los estudiosos del PRI, Reveles Vázquez, las corporaciones de trabajadores constituyeron la auténtica estructura organizativa del partido, conteniendo el peso de los diferentes órganos intermedios de dirección. Con ello, aseguraron los enlaces verticales necesarios

⁶ De esto dan cuenta las luchas de los electricistas y los sindicatos de los trabajadores universitarios de la UNAM y de algunas universidades regionales como las de Guerrero, Puebla, Zacatecas, Oaxaca y Sinaloa. Dentro del movimiento sindical independiente surgen como instancias importantes la Unidad Obrera Independiente y la COSINA. Surge también con fuerza combativa la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) que le hacía frente al sindicalismo oficialista del magisterio. Dentro de la vertiente campesina emerge principalmente la Coordinadora Nacional del Plan de Ayala (CNPA).

para la centralización (Reveles Vásquez, 2003b: 22). El peso electoral de las centrales obreras determinaron en buena medida el equilibrio de las cuotas de poder dentro del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.

Pero la crisis posterior a 1982 desencadenó un dificil proceso de ajuste estructural económico que erosionó estas conquistas laborales. Las centrales obreras mostraron una incapacidad para mantenerse en las mismas condiciones de sus contratos colectivos. Esto obligó incluso a una reestructuración dentro de la organización del PRI, en donde el enclave corporativo tuvo que enfrentarse a la emergencia de nuevos liderazgos. Por su parte, el régimen político tuvo que adecuarse a los nuevos discursos impuestos por una lógica de globalización económica de tendencia neoliberal.

El sentido más consistente del término globalización es *mercados integrados mundialmente*. Por esto, se entiende la tendencia a constituir una economía mundial integrada en la que la circulación de bienes, capital y personas no se enfrenta a barreras administrativas o políticas por parte de gobiernos, corporaciones empresariales y sindicales. Esto implica que las fronteras nacionales sean irrelevantes para las decisiones de los agentes económicos y la competencia entre ellos (Bazúa, 2000:11-12).

La apertura comercial trae en consecuencia que la creación y mantenimiento del empleo esté supeditado a las necesidades del capital prioritariamente. Esto ha implicado un cambio estructural en el aparato productivo, sin una presencia importante de la regulación gubernamental.

⁷ Resulta explicable el nacimiento del Movimiento Territorial en el PRI en el año de 1993 (esto sucede en la celebración de la XIV Asamblea Nacional y coincidiendo con el 64 aniversario del partido) con el fin de servir de espacio de participación para "las nuevas expresiones de la sociedad" ante la evidente crisis de la movilización corporativa. El Movimiento Territorial fue vinculado a los Comités Sociales de Base que surgieron a su vez de las estrategias del PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad).

Tanto en las administraciones de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) como de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se instruyó un amplio proceso de reestructuración económica que incluyó una drástica reducción del presupuesto gubernamental, además de la privatización de paraestatales, que se acentuó con la administración salinista. Estas medidas de pleno ajuste económico neoliberal, afectó el tradicional control de los líderes sobre los programas de beneficencia del movimiento laboral, el espacio de negociación dentro del régimen político (en política laboral y económica) y la influencia sobre la canalización o arbitraje de los conflictos (Middlebrook, 1997:401-402; Zamora, 1995:46; De la Garza, 1996:408).

La disminución del proteccionismo estatal que transporta la política del Estado del Bienestar y en contraste, el ascenso vertiginoso de la globalización que conlleva la liberalización de las economías, cambió el paradigma de las políticas públicas en el país. Se magnificó la importancia del capital inversor sin priorizar de igual forma la mejora de los niveles de vida a la clase trabajadora, justificando que la calidad de vida mejoraría con la apertura de la economía nacional. Pero el cambio en el modelo económico implicó la desarticulación de las bases económicas del corporativismo, la ruptura de las grandes negociaciones salariales y contractuales además de la disminución de los compromisos sociales del Estado mexicano (Aguilar García, 2005:388-389).

⁸ Véase una sucinta diferenciación entre el Estado Benefactor y el neoliberalismo en Cohen y Arato (2001:30-34) donde se explican los supuestos agravamiento a la gobernabilidad en ambas posturas.

⁹ Desde la filosofía política, se puede mencionar la obra de Robert Nozick en donde su querella fundamental es contra el Estado de Bienestar en su revestimiento económico, político y social. En su construcción teórica hay una absolutización del derecho de propiedad, como el soporte principal de todos los demás derechos del individuo. Lo más mínima sugerencia redistributiva aparece entonces como un atentado contra la inviolabilidad personal. Para Nozick el Estado Mínimo es el "Estado más extenso que puede ser justificado"; hay una justificación ética del capitalismo salvaje: la acumulación tutelada de la propiedad conduce a la acumulación del capital y por ende, a la imposición de las condiciones laborales a los demás, convirtiéndoles en "medios" para sus "fines". Véase el análísis sobre la obra del autor en Rubio (1987: 243-275).

Domina la lógica económica que considera que los trabajadores tienen demasiados privilegios, por lo que se impone reducirlos en favor de la acumulación económica para competir en un mundo de economía abierta (Palacios, 2004:161; Alcalde y Luján, 1997:91-92.104).¹⁰

La reducción del gasto social disminuyó los acostumbrados beneficios sociales de la clase trabajadora. Por tanto, el control ejercido por parte del sindicalismo oficial tendió a debilitarse. Esto repercutió en los espacios de dominación de la representación política del PRI. 11 Los sindicatos, entonces, no se vuelven ajenos a este discurso de competitividad y flexibilidad laboral que impone la globalización económica.

Adicionalmente, como hemos señalado, las condiciones estructurales económicas apuntan a una caída vertiginosa en la fuerza del aparato corporativo, como un espacio tradicional de interlocución política para la conservación de las garantías de seguridad social para sus agremiados.

Ante la imposibilidad de reformar la Ley Federal del Trabajo por la vía de negociación legislativa, por lo menos desde el sexenio de Ernesto Zedillo se han impulsado acuerdos entre los factores de la producción para arribar a una nueva cultura laboral. ¹² El marco para iniciar estos acuerdos fue la crisis económica de 1995, ante un

¹⁰ Consúltese como referencia los estudios compilados por Gentili y Frigotto (2001) que analizan las condiciones de exclusión social producidas tanto en el campo de la educación como en el trabajo en los regimenes neoliberales de América Latina. Se parte de la premisa de que la negación de tales condiciones niegan o interfieren con la realización de los derechos inalienables para el ejercicio de la ciudadanía democrática.

¹¹ Puede ilustrarse este proceso para la elección de los diputados federales durante el periodo 1979-1988

en Pacheco y Reyes (1989:59-74).

12 En el contexto laboral de Alemania, hay una tradición de colaboracionismo entre los sindicatos y las empresas. El jurista alemán Hugo Sinzheimer, fue el principal responsable de la articulación jurídica del convenio salarial en Alemania. Desarrolló el convenio como una forma contractual que identificaba a los sindicatos como organizaciones de un sistema colectivo de negociación y les concedía el reconocimiento político y social por el que habían luchado por décadas. Aunque de raigambre marxista, su posicionamiento reformista lo llevó a considerar un interés común en ambas factores de la producción. Como ponente para las reformas en la Constitución de la República de Weimar hizo notar su influencia.

potencial escenario de ingobernabilidad estructural propiciado por la severa afectación a la vida productiva del país. La firma en julio de 1995, del documento "Por una Nueva Cultura Laboral" nace bajo esta primera coyuntura de crisis económica que estalló en el segundo año del gobierno zedillista. Después de mesas de trabajo entre gobierno, trabajadores y empresarios, en 1996, representantes de los tres sectores firmaron los principios de la Nueva Cultura Laboral. El documento insta al "diálogo, la concertación y la unidad entre las organizaciones sindicales y empresariales".

Bajo esta óptica, se considera que son las necesidades de la empresa las que deben considerarse prioritariamente para posteriormente otorgar los beneficios a los trabajadores. No se sustenta en el documento el principio de la lucha de clases aunque se considera la importancia de dirimir las controversias ante los órganos jurisdiccionales encargados de la justicia laboral. Se apuesta a la buena fe y la lealtad para el "buen desarrollo de las relaciones laborales". 14

Como ha señalado Santos Azuela, los principios torales del derecho sindical se han visto afectados por una política de "concertacesión social" en donde los sindicatos se sientan a firmar acuerdos con las partes empresarial y gubernamental, pretendidamente ajenos a la "justicia social" (Santos Azuela, 2003;144).

Ahora bien, aquí hacemos una acotación. Reconocemos que el diálogo es el núcleo de la democracia deliberativa. Sin esta acción comunicativa entre los actores

En el Artículo 165 de esta constitución queda como sigue: "Los trabajadores y los empleados son llamados a participar, en igualdad de derechos y conjuntamente con los empresarios, en la regulación de las condiciones salariales y de trabajo, así como en el desarrollo global de las fuerzas productivas. Las organizaciones respectivas y sus acuerdos son reconocidos por la ley" (Colom, 1992: 77).

Los primeros en reunir las firmas fueron Fidel Velásquez, dirigente transhistórico de la CTM y Carlos Abascal, presidente de la Coparmex. También fue suscrito el documento por el Congreso del Trabajo (CT) y el Consejo Coordinador Empresarial (CEE), Cabe destacar que Abascal, sin militancia formal dentro del PAN, al inicio del gobierno del presidente Vicente Fox, fue Secretario del Trabajo y la postre Secretario de Gobernación.

^{14 &}quot;La nueva cultura laboral en México", htpp://www.stps.gob.mx.

sociales, no puede entenderse la construcción de la gobernabilidad democrática, como hemos ponderado en anteriores capítulos.¹⁵ En consecuencia, la apuesta al diálogo entre los factores de la producción es lo más importante que se puede obtener de los principios de la Nueva Cultura Laboral. Pero ¿donde encuentra sus límites esta política de institucionalidad democrática en la perspectiva de la gobernabilidad democrática? Consideramos que el "diálogo" no debe trastocar los principios rectores del triángulo del derecho colectivo; sindicalismo, contratación colectiva y huelga.

Cuando se agotan las posibilidades del diálogo, no hay justificación ética para imponer barreras administrativas o reprimir (lo que refleja en todo caso un espíritu autoritario) las manifestaciones de inconformidad por parte de los trabajadores. No se puede ir en contra de lo que está garantizado constitucionalmente, salvo que no se tenga un apego al imperio de la ley, como un área básico del sistema político (Camou, 2001: 39-40).

Es manifiesto que en la empresa, es el patrón quien dispone abiertamente de los medios de producción, y por tanto, una mayor organización institucional encontrándose, sin duda, en una situación de prominencia frente a sus trabajadores. Pero por el contrario, son los trabajadores quienes tienen el poder social para organizarse y enfrentarse, en todo caso, al poder institucional. La lógica del neoliberalismo acentúa con mayor rigor esta contradicción de intereses, desfasando la importancia de los principios rectores del derecho sindical, como señala acertadamente Santos Azuela:

Con el neoliberalismo y las políticas económicas monetaristas en aras de destroncar el derecho sindical, se intenta nulificar el derecho a la sindicalización, violentando los aspectos de la libertad sindical y la vida democrática. Así, al

¹⁵ Hay restricciones político-ideológicas implícitas en la búsqueda del diálogo, por lo tanto, la asunción de actores dialogantes libres y racionales puede ponerse a discusión (Stokes, 2001:162; Przeworski, 2001:184).

desalentar a los obreros de la organización sindical, se pretende desvirtuar el contrato colectivo de trabajo, sancionar la resistencia sindical, cuya legalidad está constituida en la huelga (Santos Azuela, 2003:124).

La historia contemporánea ofrece innumerables ejemplos de cómo la acumulación capitalista se contrapone a los intereses de la clase trabajadora: es un estira y afloja que necesita invariablemente la intervención de la autoridad para regular el conflicto. 16

El inicio de un proceso democrático en el ámbito del régimen político puede ser una condición para dar certidumbre a los derechos económicos, sociales y políticos de los ciudadanos.¹⁷ Pero Middelbrook ha demostrado que el corporativismo mexicano ha sido esencialmente resistente a las necesidades de la transición democrática. Su política no fue acorde a las premisas de la liberalización política; el movimiento obrero no apoyó de forma irrestricta el inicio de este proceso a finales de los años ochenta y principio de los noventa (Middlebrook, 1997:406).¹⁸

Antes de estuviera legislado el derecho de huelga en nuestro país, la reacción defensiva de los trabajadores frente a la injusticia era la huelga como un hecho natural producto de estas consecuencias. Casos ejemplares de esto ocurren en Cananea en 1906, en Río Blanco en 1907 y por trabajadores en la ciudad de México en julio de 1916 en plena revolución o lo que diremos en términos neoinstitucionales en plena ingobernabilidad.

Aún falta la evaluación final del gobierno de la alternancia a nivel federal 2000-2006 pero hay pautas que permiten entender el comportamiento del movimiento obrero. El núcleo del Congreso del Trabajo-CTM hace más explícito su apoyo al actual gobierno, pero sin deslindarse de su base priísta. La UNT y el SME-FSM ha sido más críticos de la política laboral. El proyecto de reforma laboral aún no aprobado por el Congreso de la Unión fue lidereado por Carlos Abascal (Secretario del Trabajo y a la postre Secretario de Gobernación) extraído de un partido que prometía acabar con el corporativismo, pero acabó por adaptarse a él, imprimiéndole un sello antiestatista y pro empresarial a este proyecto (Quiróz, 2004:15). Todo parece indicar que el corporativismo en la alternancia no dejó de ser una técnica útil para el mantenimiento del control político-ideológico de los trabajadores.

¹⁸ Para una mejor comprensión del papel sindicalista en los procesos de transición política es indispensable referir al trabajo de De la Garza (2001) en donde se analizan las dos matrices sindicales predominantes en la América Latina: el clasista y el corporativista. El primero predominó en Uruguay, Chile, Bolivia y menor medida en Colombia, Perú y Ecuador. El segundo dominó en México, Venezuela y Brasil, Argentina y Paraguay. El sindicalismo clasista parte de la ideología de la lucha de clases, muy influido por el marxismo-leninismo. El corporativista se le asocia con los regímenes populistas o desarrollistas, cuando lograron institucionalizar el conflicto de clases. Particularmente en los sindicatos corporativos,

No en balde el tema laboral incide enormemente como una variable de primer orden para un acercamiento al estudio de los derechos sociales. Es la clase trabajadora, pensando en un plano democrático, la que otorga una defensa para la autonomía reivindicativa de sus demandas. ¹⁹ Como lo ha manifestado Santos Azuela: "(...) en el marco democrático de la república, es un auténtico axioma que el total respecto a la libertad sindical y al derecho de huelga, representan la piedra de toque del constitucionalismo y la justicia social" (Santos Azuela, 2003:130).

La apuesta es hacia una recuperación de su autonomía para la reivindicación de los intereses de la clase trabajadora, superando las constricciones políticas y administrativas que le han impuesto.

Un posicionamiento adecuado de los trabajadores ante las políticas neoliberales implica una defensa adecuada de los derechos fundamentales como libertad de asociación, contratación colectiva y el derecho de huelga. Pero en cambio, en las dirigencias obreras se observa que, ante los efectos globalizadores, se acepta "la moderación" de sus posturas. Los sindicatos asumen como "el precio de la modernización económica" no presentarse con una radical reivindicación de sus intereses de clase y en esto ya puede considerarse como una parte explícita de su política sindical.

Consideran que en este sentido deben flexibilizarse el carácter de contrato colectivo o abandonar la "fuerza revolucionaria" de la huelga. En esa dinámica, los

como se menciona para el caso mexicano, una vez que devinieron los procesos de ajuste estructural, refuncionalizaron su alianza con el Estado, ahora de corte neoliberal.

¹⁹ En agosto de 1990, el COFIPE prohibió la afiliación colectiva a cualquier partido. El PRI, en su XIV Asamblea Nacional en septiembre de 1990, canceló formalmente la adhesión colectiva, al establecer que la membresia de sus militantes es individual, por lo que los sindicatos oficialistas no podían obligar formalmente a sus agremiados para la afiliación partidista, pero se conservaron las prácticas de intimidación para a votar a favor del partido oficial o participar obligatoriamente en los actos del primero de mayo.

sindicatos concentran su defensa en demandas que no afecten los intereses empresariales ni la atracción de inversiones extranjeras. La compresión de los derechos sociales de los trabajadores nos obliga a considerar que el clima inversor no lo justifica todo.

7.4 El factor empresarial de Nuevo León

Ha quedado claro que las relaciones laborales del país han estado subsumidas, primero en las redes del poder corporativo y después en la lógica de la globalización económica. Nuevo León no puede sustraerse de la directriz nacional. Pero conviene señalar otras particularidades adicionales en la entidad.

En la época de la modernización industrial de Nuevo León que data a finales del siglo XIX y principios del XX, se fue creando una poderosa estructura empresarial regiomontana. Este desarrollo industrializador en el Estado estableció una especificidad para sus relaciones laborales.²⁰ Es decir, tanto se creó una estructura corporativa ligada al poder político, como una estructura corporativa ligada al poder empresarial. Estos dos polos de poder político y económico moldearon las relaciones laborales en un ámbito generalmente de plena estabilidad política.

Como ha señalado Palacios, la fundación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en febrero de 1936 obligó a una respuesta por parte de la clase empresarial para inducir a la creación de la Federación de Sindicatos Independientes de Nuevo León (FSINL) en marzo de 1936. El empresariado regiomontano entró en una

²⁰ Hay trabajos que permiten la compresión histórica de la temprana modernización industrial en el Estado, para tal efecto, véase los trabajos de Cerutti (1989) para analizar los mecanismos que dieron lugar al surgimiento y consolidación de las formas capitalistas de producción del periodo 1850-1910. También en otro trabajo Cerutti, et. al (1999) remite la formación burguesa regiomontana bajo tres variables: las redes familiares, la cercanía con la economía de Estados Unidos y la alta capacidad de adaptación de los dueños del capital a los desafíos de la economía internacional.

abierta confrontación con la política laboral del cardenismo y la agitación que propiciaba entre los sindicatos al manifestarse la huelga en sus empresas (Sánchez Murguía, 1999: 248) Este nuevo órgano corporativo surge a iniciativa de la organización gremial de mayor presencia en el estado, la Unión de Trabajadores de la Cuauthémoc y Famosa (UTCYF). Este a su vez, proviene de uno de los grupos industriales importantes, la Sociedad Cuauthémoc y Famosa (SCYF). El empresariado regiomontano era lo suficientemente fuerte para ejercer un poder paralelo al corporativismo ligado al poder político. Esta clase empresarial como señala Palacios: "Fue capaz, tal vez la única en el país, de anteponer frente a la organización corporativa oficial (la CTM) otro corporativismo de dirección empresarial" (Palacios, 2004: 78-79). Este doble procesamiento del sindicalismo, es esencial en la explicación de la longeva estabilidad laboral en el Estado.

Los sindicatos emanados de las empresas han sido un dispositivo de control sindical que se opone tanto al corporativismo oficial como a los posibles brotes de otras corrientes sindicalistas, principalmente de izquierda. Para efectos prácticos, este fue uno de los dispositivos básicos para el aseguramiento de la gobernabilidad en el Estado.²¹ Los sindicatos empresariales a decir de Rojas resultan: " (...)un modelo de alternativa de organización sindical que la burguesía regiomontana opone al modelo del sindicalismo ligado al sector oficial, y fundamentalmente a la corriente sindical democrática y de insurgencia" (Rojas; 1980:3).

Este corporativismo de dirección empresarial es una estrategia de los empresarios regiomontanos para obtener la pacificación de los sindicatos en donde se

²¹ Cabe también destacar que fueron los empresarios regiomontanos los que impulsaron la creación de la COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana que ha sido el órgano ideológico del sector empresarial del país. La COPARMEX Ha sido considerada como el sindicato de los empresarios.

utilizaron diversas tácticas de control sindical como el despido profiláctico; cambios de sindicato titular; cierre de establecimientos etc., logrando para finales de los años cuarenta, la pacificación de las empresas en el Estado (Palacios, 2004:97).

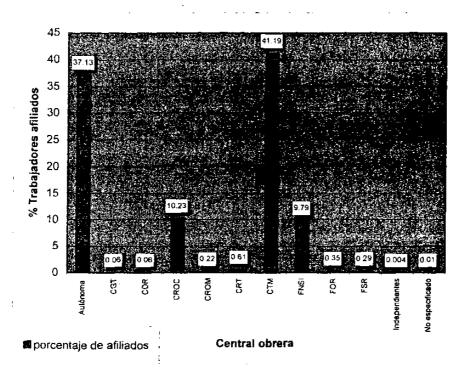
Bajo esta interpretación, no podría esperarse una autonomía del corporativismo de dirección empresarial dado que la ideología que anida en sus marcos de acción sindical está regida bajo la lógica de la acumulación capitalista. Los intereses son prioritariamente empresariales en el "entendimiento" de que sus beneficios serán redistribuidos a los trabajadores. Pero quien pone las reglas del juego para el reparto de los beneficios son los empresarios y no los trabajadores. El principio de la organización sindical emanado de las empresas refuta incluso la negociación sobre un criterio de equidad. A este escenario laboral, se suma la coerción del corporativismo oficial, delimitado ideológicamente por el régimen político posrevolucionario, como ya se ha señalado.

Sin embargo, en el sexenio del PAN, la presencia de los trabajadores en los sindicatos adheridos al PRI, como la CTM y la CROC, representan porcentualmente un mayor número que el conjunto de los sindicatos del corporativismo empresarial.

En los datos disponibles por la JLCYA, como se muestra en la Gráfica 7.1 para el periodo de gobierno de Canales Clariond, el mayor porcentaje de trabajadores afiliados por contrato colectivo de trabajo los tiene justamente la CTM 41. 19%, y en segundo lugar los tiene la Central Autónoma con un 37.13%. Sin embargo, si se juntan los porcentajes de la CTM y del CROC, los sindicatos tradicionalmente adheridos al PRI, dan una sumatoria de 51.42% de trabajadores afiliados, enfrentados con la sumatoria del resto de los sindicatos "blancos" que dan un total de 48.52%. Por tanto, si nos atenemos a estas cifras porcentuales, se podrá dar cuenta del predominio de

trabajadores en contratos colectivos en sindicatos tradicionalmente adheridos al PRI y el interés del gobierno del Estado por firmas acuerdos de cultura laboral para incluir a estas centrales obreras.

Gráfica 7.1 Porcentajes de trabajadores afiliados en contratos colectivos de trabajo (1997-2003)



Fuente: Elaboración propia con información de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Nuevo León.

Nota: Los datos proporcionados por la JLCYA son de 18,940 contratos colectivos de trabajo vigentes registrados durante el periodo de 1997-2003. Sin embargo, los datos con que se alimenta la JLCYA sobre el número de trabajadores afiliados en contratos colectivos de trabajo son los que reportan los mismos sindicatos, no existiendo una verificación de su exactitud por parte de la Junta. Por lo tanto, se mantiene una reserva respecto a los mismos datos oficiales. Para mayor detalle véase el Apéndice C.

Por otra parte, las empresas en Nuevo León, concentradas en el Área Metropolitana de Monterrey han tenido que enfrentar la inserción al mercado internacional. Lo cual implica que los principales consorcios empresariales han adoptado

la reconversión tecnológica, el arribo al mercado internacional de forma unilateral o mediante alianzas estratégicas con empresas líderes mundiales, además del aprovechamiento sistemático con la cercana economía de Estados Unidos (Cerutti et. al, 1999:76).²²

Conviene señalar que este entorno estructural ha traído una disminución de las tasas de sindicalización si nos referimos al Área Metropolitana de Monterrey (AMM). Como señala en su estudio Meléndez, la tasa de sindicalización de la fuerza laboral en el AMM cayó de 33.4 % en 1983 a 22.8% en 1998 (Meléndez, 1999:282).

En esta explicación intervienen varios factores. Las causas que señala el autor son el elevado nivel educativo de la población al aumentar la importancia de las ocupaciones altamente calificadas y que no necesitan de los servicios sindicales. Otras de las causas de tal declinación son las crisis macroeconómicas que ha afectado negativamente a la generación de empleos en el nivel formal, que obliga a los mismos a ocuparse por cuenta propia (Meléndez, 1999:282-283).

Ahora bien, dentro de la explicación estructural económica en Meléndez, la causa también es atribuida al proceso de apertura comercial que reduce aranceles, permisos de importación e impuestos al capital externo, estrategias principales de la integración mundial de los mercados que hemos comentado. En este proceso, el gobierno ha vendido la mayoría de sus empresas paraestatales; se han implementado procesos de desregulación de actividades de transporte, comunicaciones, comercio e industria. Esto afecta los esquemas tradicionales de la demanda de trabajo: la apertura

²² Para un análisis del contexto de la globalización en el área metropolitana de Monterrey, véase el estudio de Garza (1999: 19-50). Véase también el estudio de Pozas (1999: 115-154) sobre siete consorcios regiomontanos ALFA, CEMEX, CYDSA, FEMSA, IMSA, PROEZA y VITRO y su mecánica de inserción productiva en la globalización.

financiera facilita la movilidad del capital; esto vuelve a la demanda de trabajo más elástica (sensible ante los incrementos salariales o a las mejoras que persiguen los sindicatos). En otras palabras, se incrementa la posibilidad de sustitución del trabajo por capital u otros factores. Además, se incrementa la elasticidad de la demanda de los bienes finales y los productores nacionales no pueden incrementar sus precios sin perder una parte del mercado. Consecuentemente la presión sindical se vuelve inefectiva, al ser "un elevador de costos" que ya no se puede trasladar al consumidor final en la forma de precios altos (Meléndez, 1999:283-284).

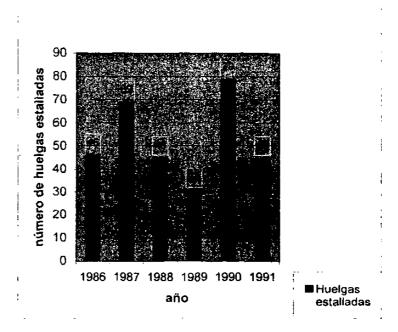
Del examen de esta premisa, se explica cómo los sindicatos han perdido poder de negociación ante los embates de la globalización económica. En este sentido, los principios torales del derecho colectivo (sindicalismo, contratación colectiva y el derecho de huelga) tienen menor trascendencia para la regulación de los conflictos entre el trabajo y el capital.

Ahora bien, aún en el entorno de la coacción política y administrativa que los ejes de poder político y económico en Nuevo León pudiesen maximizar para la pacificación de los sindicatos, el uso del derecho de huelga, no era una opción vedada.

Por lo menos, en las estadísticas referidas durante los dos últimos gobiernos del PRI (1985-1991) (1991-1997), antes de la llegada del PAN, los números de los estallamientos a huelgas se mostraron dentro de una tendencia.

Como puede observarse en la Gráfica 7.2 durante el gobierno de Jorge Treviño, al cierre de su primer año de su gobierno, en 1986 se contabilizaron 45 huelgas estalladas en 1986 y en 1991 con 45 huelgas. El pico más alto de su sexenio ocurrió en el año de 1990 cuando estallaron 79 huelgas; la segunda cifra más alta ocurrió en 1987, al estallar 69.

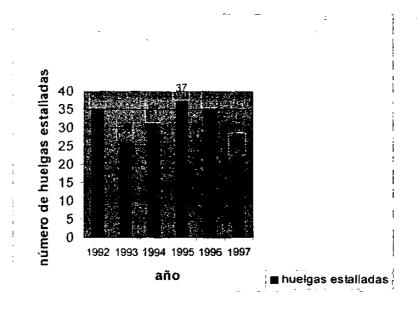
Gráfica 7.2 Huelgas estalladas durante el gobierno de Jorge Treviño (1985-1991)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm.13, INEGI, 2004, pp. 255,355.

En lo que respecta al gobierno de Sócrates Rizzo, como se observa en la Gráfica 7.3 la tendencia si bien no presentó números tan altos como la anterior administración, se mantuvo una cierta regularidad. Aunque al corte del primer año de gobierno en 1992, se estallaron 35 huelgas, para el cierre de 1997, sólo se presentaron 22 estallamientos. Durante el sexenio, el número más alto de huelgas ocurrió en 1995 con 37 huelgas estalladas.

Gráfica 7.3 Huelgas estalladas durante el gobierno de Sócrates Rizzo (1991-1997)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm.13, INEGI, 2004, pp. 255,355.

Puede señalarse que por lo menos, en los últimos doce años - antes de que llegara el PAN - el uso de la huelga no era un hecho restringido, pese, a los controles políticos y administrativos que existen tanto para los sindicatos oficialistas como para los sindicatos de empresa.

Pero esos "controles" fueron mayor aún reforzados con el gobierno panista y el decantamiento de la ideología neoliberal que imposibilitaron prácticamente las condiciones para el uso de la huelga después de 1998. Como veremos a continuación, la directriz ideológica del partido en la plataforma de gobierno fue un fundamento para esta articulación de intereses de la elite gobernante en la nueva cultura laboral.

7.5 El PAN y la Nueva Cultura Laboral

Fiel a su postura conservadora, el PAN no forja la idea de considerar a la clase trabajadora, como "el sujeto histórico" desde el cual se concibe la emancipación de la sociedad. Se ha señalado que el PAN ha tenido una posición antisindicalista, dado el origen de su creación. En su declaración de principios no hay clase trabajadora; sólo personas humanas (Vásquez, 2004: 40).²³ En un claro alegato a la doctrina marxista, no concibe que el Estado sea el marco legítimo donde debe dirimirse la lucha de clases. Bajo su interpretación el Estado no puede estar al servicio de una clase social, ni fincarse en la "lucha de clases":

Son falsas, inhumanas y contrarias a las leyes fundamentales de la vida política y social, las doctrinas que conciben al Estado como instrumento de lucha al servicio de una clase social, cualquiera que sea, para destrucción o dominación de los demás, y que fincan la solución de los problemas sociales en la lucha de clases.²⁴

El PAN hace una defensa del derecho al trabajo como una prerrogativa común a los hombres, porque en última instancia "se funda en el derecho a la vida y a la libertad". Pero no concibe una clara separación de los intereses de la clase trabajadora y de la clase empresarial, dado que se necesita su colaboración para las necesidades mutuas. Ahora bien, como lo hemos manifestado anteriormente, si bien se está de acuerdo en un principio de conciliación entre ambos factores de la producción, esto no significa necesariamente que sólo los intereses de la empresa sean los prioritarios. Por mucho que

²³ Según Held es esperable que la ideología de derecha incluya la restricción del poder a ciertos grupos como los sindicatos para hacer valer sus objetivos (Held, 2001:287).

²⁴ El PAN. Principios de doctrina. Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional México, D.F. Ed. EPESSA p.14.

se pueda considerar a la clase empresarial como la "fuente imprescindible de la generación de empleos" eso no implica que todas las temáticas inherentes al ámbito laboral queden supeditadas a sus intereses.

En este sentido, el PAN se inscribe en la defensa de la acumulación del capital como factor que determina el beneficio futuro de los trabajadores, sin priorizar en igual forma las condiciones de permitan asegurar para la clase trabajadora, la justa retribución de esos beneficios. La alineación de los trabajadores en las decisiones que tome la empresa, es un principio de legitimidad para las relaciones laborales. La balanza está de un solo lado en su lenguaje doctrinario:

Debe promoverse la creciente integración en el funcionamiento, en la propiedad, en las ganancias y en las decisiones de la empresa, de todos los que en ella colaboran con inteligencia, mano de obra o capital con el fin de llegar a tipos de empresas organizados de tal manera que todos participen equitativamente de sus beneficios, al mismo tiempo que procuran transformarla en una auténtica comunidad de vida y de trabajo y en un servicio eficiente para responder a las necesidades de la colectividad.²⁵

El PAN en el gobierno tanto por convicción ideológica como por la misma articulación de intereses de la elite gobernante no saldría del esquema de buscar la llamada *paz laboral*. Bajo este escenario, los agentes externos a la función del gobierno como las inversionistas locales, nacionales o extranjeros podrían confiar que, el reemplazo interpartidario en Nuevo León conducido por empresarios regiomontanos, fuera diligente en atender las premisas del capital inversor.²⁶

²⁵ El PAN. Principios de doctrina. Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional México, D.F. Ed. EPESSA, pp. 22-23. Las cursivas son propias.

²⁶ Véase en el capítulo II (marco conceptual) que la mayoría de los integrantes del gabinete tenía algún tipo de formación empresarial.

En su Plataforma de Gobierno, el PAN señala la importancia de que la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCYA), tuviese una reestructuración de su funcionamiento administrativo, bajo los criterios de impartición de justicia para los trabajadores y certidumbre jurídica para los empresarios, buscando ante todo "un clima de conciliación, seriedad e imparcialidad". También señala la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil para que vigilara el funcionamiento de la JLCYA, en el objetivo de "erradicar mafias y coyotaje que explotan tanto a trabajadores como a empleadores".²⁷

Por otra parte, el PAN tuvo un relación simbólica ambigua con las centrales obreras adheridas al PRI. Su gobierno, que rechaza la formación del corporativismo, no entra en una disputa abierta y frontal con las cúpulas obreras priístas.

Si se retoman las experiencias del desfile del Primero de Mayo en todo el sexenio del PAN en Nuevo León, comprobamos que fue cualitativamente distinto que como era manejado tradicionalmente con el PRI, en donde el gobernador presidía con todo su gabinete, los actos públicos organizados por las centrales obreras.

El gobierno del PAN mantuvo una distancia simbólica con la CTM pero un acercamiento con la CROC. El gobernador Canales Clariond no presidió el desfile oficial conmemorativo que se hacía tradicionalmente frente al Palacio de Gobierno. Este permaneció cerrado, sin que el Ejecutivo presenciara la pasarela de los trabajadores. Los actos a los que limitó la presencia del gobernador durante su periodo de gobierno invariablemente fueron la guardia de honor en el monumento obrero; el desayuno en la sede de la CROC y estar en el *presidium* de las carreras deportivas organizadas por esta

²⁷ Plataforma de Gobierno, 1997-2003, Partido Acción Nacional, 1997, pp. 30-31.

central obrera.²⁸ Carlos Mireles Morales, dirigente de la CROC, enfatiza esta relación de cordialidad con el gobierno panista:

Si alguien no quiere que haya ningún desempleado en Nuevo León es Fernando Canales Clariond, a mí me consta, porque protege como gato boca arriba cuando ve que una empresa va a cerrar por algo, la revisa para que no se vaya (...) Hay una relación buena (con el gobierno) prueba de ello es que hacemos estas reuniones cordiales, yo soy un creído (sic) de que independientemente de partidos políticos, Fernando Canales Clariond es de Acción Nacional, yo lo veo como una persona de buena fe, y sobre todo conocemos que él viene de las empresas y realmente eso le (sic) hace que proteja más el empleo.²⁹

La cercanía del gobierno, por lo menos ante la opinión pública era con la CROC; con la CTM se mantuvo una relación distante. Raúl Caballero Escamilla, dirigente longevo de la CTM en Nuevo León señala que a razón de la lucha de clases entre el capital y el trabajo, la supresión del gobernador en este acto conmemorativo era necesaria: "La exclusión del gobernador Fernando Canales Clariond del desfile obrero del Día del Trabajo se debe a que representa a los intereses empresariales, contrarios al movimiento laboral". 30

A pesar de que esta ambigüedad en la relación con las centrales obreras ligadas al PRI, en los hechos, ambas centrales acordaron respetar los compromisos de la nueva cultura laboral. Aunque alejados en sus postulados doctrinarios, operativamente trabajaron en conjunto con el gobierno del PAN.

En la interpretación de uno de los funcionarios de mayor trayectoria laboral en el Estado y Secretario del Trabajo en la era panista, Héctor S. Maldonado, estas centrales

²⁸ El templete de los líderes sindicales se ubicó por la calle Zuazua, a un costado de la sede del Poder Ejecutivo. "Festejan divididos", Periódico El Norte, 2 de mayo de 1998, p. 1b. El mismo contenido de la nota se repitió en los años 1999, 2000, 2001,2002 y 2003. Posteriormente, una vez que ganó el PRI la gubernatura en el 2003, el desfile del Primero de Mayo regresó al Palacio de Gobierno. El gobernador atestigua el desfile desde el templete ubicado en la Explanada de los Niños Héroes, en frente del palacio de Gobierno.

²⁹ "Urge CROC atacar desempleo", Periódico El Norte, 1 de mayo del 2002, p. 4b.

³⁰ "Benjamín se nos coló en el PRI.-Caballero", Periódico El Norte 3 de mayo de 1998, p. 2b.

obreras: (...) fueron institucionales, actuaron con mucha responsabilidad porque no confundieron las cosas políticas con su responsabilidad de representación".³¹

El gobierno del PAN, de acuerdo a su articulación de intereses, enfatizó en su Plan Estatal de Desarrollo (apartado de Estabilidad Laboral y Condiciones de Trabajo) la promoción de un ambiente de conciliación laboral para evitar llegar a los tribunales; respondiendo, por supuesto, al mismo interés de la nueva cultura laboral:

(...) una relación de diálogo productivo entre los sindicatos y el Estado para que, a partir de una actitud de respeto, se realicen programas conjuntos para la consolidación de una nueva cultura laboral (...) dar mayor promoción a la conciliación y a la mediación como formas de evitar que los conflictos laborales lleguen a los tribunales.³²

Consecuentemente en los informes de gobierno, la exaltación de los beneficios de su política de paz laboral basada en el diálogo entre los factores de la producción, fue imprescindible. El PAN había sido congruente en su política laboral: ora por su articulación de intereses ideológicos, ora por su plataforma de gobierno.

Para la administración panista, la estabilidad laboral es un elemento central para el clima inversionista en el Estado. En su Primer Informe de Gobierno se destacó que el espíritu conciliador de la JLCYA fue necesario para mantener: "(...) la paz en la entidad,

³¹ Entrevista personal con Héctor S. Maldonado, 12 de enero del 2006, quien ha sido funcionario de en materia laboral desde la administración de Raúl Rangel Frías (1955-1961); Eduardo Livas (1961-1967), Eduardo Elizondo (1967-1971), incluyendo el interinato de Luis M. Farías; Pedro Zorilla (1973-1979) Alfonso Martínez Domínguez (1979-1985) Sócrates Rizzo García (1991-1997), incluyendo el interinato de Benjamín Clariond. En el gobierno de Canales Clariond, sólo estuvo un año al frente de la Secretaría del Trabajo, dado que por presiones internas del PAN tuvo que dimitir, pero se mantuvo como asesor del gobernador. Por último, también fue Presidente del Consejo de Relaciones Laborales y Productividad del Gobierno del Estado durante el actual gobierno priísta.

elemento indispensable para generar la confianza de inversiones nacionales y extranjeras". 33

Para el Segundo Informe de Gobierno, el estado de cosas no podía presumirse mejor. En el discurso del gobernador, el logro de la estabilidad laboral, es el responsable fundamental del crecimiento económico de Nuevo León, en donde "el gobierno ha trabajado incesantemente para mantener este clima de paz". Se señaló la preeminencia de haber firmado en 1998, el "Acuerdo de Cultura Laboral" junto con los sectores obrero y patronal para definir los criterios bajo los cuales se desarrollan las relaciones laborales.³⁴ En el año del 2001, se vuelve a refrendar este acuerdo entre los factores de producción impulsado por el gobierno del Estado.

Alejandro Torre, como presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje señaló que la necesidad de firmar nuevamente este pacto fue por la renovación de las dirigencias estatales en las centrales obreras de la CROC (Homero Ayala-Carlos Mireles) y la CTM (Raúl Caballero-Ismael Flores) ya que se pensó que "(...) los nuevos líderes pudieran encontrar algún resquicio para no aprobar el documento (....) no les dijimos que a eso obedecía, sino simplemente que había que renovarlo". ³⁵

Por lo menos, el documento del 2001 fue firmado por parte del área del Poder Ejecutivo: el gobernador, Secretario General de Gobierno y el Secretario de Desarrollo Humano y del Trabajo. Por los sindicatos: CTM, CROC; Federación Nacional de Sindicatos Independientes, Federación de Trabajadores de Sindicatos Autónomos; Federación Nacional de Asociaciones Sindicales Autónomas y la Federación de

³³ "Primer Informe de Gobierno", en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM.

³⁴ "Segundo Informe de Gobierno", en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM.

³⁵ Entrevista personal con Alejandro Torre, ex presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje durante el sexenio panista, 19 de enero del 2006, Monterrey.

Sindicatos Libres y Progresistas. Por la parte empresarial firmaron: la Cámara de la Industria de la Transformación de Nuevo León (CAINTRA); la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Monterrey; la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción y el Centro Patronal de Monterrey.³⁶

Justamente en este último acuerdo firmado en el 2001 se tomó como un resultado alentador el dato de ningún estallamiento de huelga. Enfático, el ex Secretario General de Gobierno, José Luis Coindreau señala que estos acuerdos de cultura laboral obedecían en la promoción de la inversión, de establecer un orden y disciplina para la creación del empleo. El diálogo entre el gobierno y las centrales obreras obedecía a este objetivo:

El diálogo entre nosotros era intenso, muy común y muy frecuente, fuera de medios. Eran pactos para promover el empleo, para promover la inversión, lo que necesitamos es chamba para los trabajadores y para la gente del Estado. Eran pactos de terreno común, eran pactos se les llamaba a ellos para juntarse en lo juntable (sic) tus condiciones y tus pleitos laborales, ese es tu problema (...) aquí se trata de productividad, orden, se trata de disciplina, nada más lo que el inversionista necesita para crecer.³⁷

En los principios rectores del Acuerdo de Cultura Laboral se refrenda la importancia del diálogo, la concertación y la unidad de esfuerzos entre los sindicatos, patrones y gobierno, teniendo como prioridad la competitividad y rentabilidad de las empresas.

Impulsan a una cultura de cumplimiento a las normas jurídicas y a los compromisos colectivos, pero con "apertura" para hacerlos flexibles a los entornos de la ineludible globalización, que tiende a una fuerte competencia en los mercados locales e

³⁶ "Acuerdo de Cultura Laboral del Tercer Milenio", 27 de abril del 2001, p. 1.

³⁷ Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

internacionales, en donde "(...) las autoridades y los integrantes de la comunidad productiva renuevan su objetivo de actuar *corresponsablemente* para aumentar las posibilidades de éxito individual y colectivo". ³⁸

Particularmente, en los casos de conflictos colectivos, los sectores obreropatronal aceptan que la Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo sea la conciliadora (además, suponemos de la reglamentación obligatoria de la JLCYA) para alcanzar la solución ente sindicatos o de éstos con empresas. Las partes suscriben que deben abstenerse de obstaculizar "la debida marcha de los procesos laborales".³⁹

De acuerdo a los discursos tanto en el Tercer, Cuarto y Quinto Informe de Gobierno, como frutos de la nueva cultura laboral se había logrado la preservación de la paz laboral como una de las condiciones clave para el crecimiento económico del estado. El logro de la paz laboral fue incluido dentro de los *slogans* publicitarios del gobierno del Estado, en la víspera del proceso de renovación de la gubernatura. Con esto, se asienta con mayor solidez la necesidad de la conciliación laboral para la productividad de las empresas, abandonando los sindicatos el papel de la confrontación, de una lucha de clases. Así lo reconoce Héctor S. Maldonado, el primer Secretario del Trabajo en la administración panista:

En los primeros años hay mucha confrontación, mucha lucha ideológica, mucha lucha de clases, pero luego fueron cambiando las cosas, ya no son tan identificados con el gobierno (los sindicatos) y han ido evolucionando y cambiando su papel de confrontación por el de colaboración y se empezó a generar lo que se conoce como la cultura del trabajo, hay convivencia y

³⁸ Las cursivas son propias. "Acuerdo de Cultura Laboral del Tercer Milenio", 27 de abril del 2001.

 ³⁹ "Acuerdo de Cultura Laboral del Tercer Milenio", 27 de abril del 2001, p.2
 ⁴⁰ Tercer, Cuarto y Quinto Informe de Gobierno, en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond,
 Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM.

comunicación, hay colaboración entre ellos para mejorar las condiciones de trabajo y para mantener índices de productividad de las empresas.⁴¹

Al cierre de la administración panista, en el Sexto Informe de Gobierno, el recuento fue productivo. Fernando Elizondo Barragán, como gobernador sustituto cerraba las cifras para el mes de abril del 2003 de 57 meses sin huelgas en el estado. La plena armonización de intereses entre los factores de la producción mediante el diálogo, era de acuerdo a su discurso, una de las bases de esta nueva cultural laboral:

El diálogo, la concertación y la estabilidad han trazado una nueva cultura laboral para Nuevo León en los últimos años. Nuestro gobierno, está convencido de que armonizar los intereses representa la mejor alternativa para asegurar la satisfacción de los involucrados en los procesos productivos de Nuevo León.⁴²

La política de la nueva cultura laboral tuvo como efecto evitar durante cuatro años consecutivos el estallamiento de huelgas. Sin embargo, como remarca el ex Secretario General de Gobierno, José Luis Coindreau, había presión por parte del gobierno para llegar de una u otra forma al acuerdo sin pasar directamente por el derecho de huelga:

El gobierno ponía mucha presión en las negociaciones laborales, a ambas partes, no debe haber huelgas para sembrar un ambiente de invitar al inversionistas, al extranjero, entonces 'forcéense a arreglarse y posponíamos la huelga y síguete arreglando' hasta que llegaban a un acuerdo, había mucha presión sobre las partes para llegar a un acuerdo, por el bien mayor por lo menos así lo veíamos nosotros. Si queremos traer inversión al Estado necesitamos que el inversionista vea que aquí las partes tienen capacidad de acordar cosas y no se van directamente al derecho de huelga.⁴³

⁴¹ Entrevista con Héctor S. Maldonado, ex Secretario del Trabajo, 12 de enero del 2006, Monterrey.

⁴² "Sexto Informe de Gobierno", en Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado de Nuevo León, Nuevo León a Pasos Firmes, CD-ROM.

⁴³ Entrevista a José Luis Coindreau, ex Secretario General de Gobierno, 6 de junio del 2006, San Pedro Garza García.

En esta lógica, Alejandro Torre ex presidente de la JLCYA en el gobierno de Canales Clariond señala el "cambio de actitud" por parte de los sindicatos en este marco de acción: "Los sindicatos se han orientado a buscar la mejora de sus agremiados, ya no es la lucha directa, sino más bien la concertación y fórmulas "ganar-ganar". Ya no hay contendientes, hay fórmulas comunes". ⁴⁴

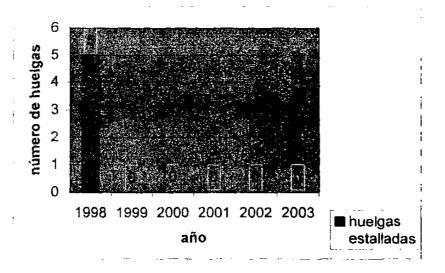
Sin embargo, en la Junta de Conciliación no se registran documentos que permitan observar que los acuerdos entre ambas partes se hayan efectivamente realizado bajo una eficaz política de conciliación, respetando los derechos de los trabajadores, como admite uno de los integrantes de la JLCYA.⁴⁵

En la Gráfica 7.4 se muestran los efectos de la pacificación laboral: en el primer año de gobierno, sólo hubo cinco huelgas, y durante los siguientes cincos años no se produjo ningún estallamiento de huelga. Podemos inferir de estas cifras que el objetivo gubernamental había sido conseguido.

⁴⁴ "Ahora luchan más por la conciliación", Periódico El Norte, 1 de mayo del 2000, p. 4b.

⁴⁵ Entrevista personal con Edmundo Maldonado, auxiliar del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje desde 1992, 16 de diciembre del 2005, Monterrey.

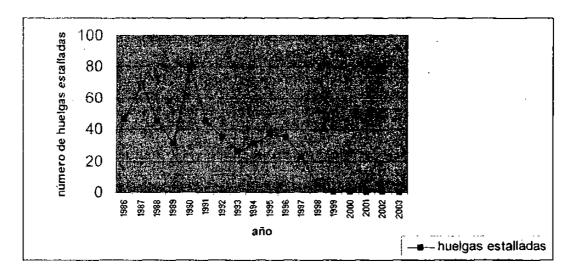
Gráfica 7.4 Huelgas estalladas durante el gobierno de Fernando Canales (1997-2003)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm.13, INEGI, 2004, pp. 255,355.

Aunque la tendencia para el estallamiento de las huelgas desde los últimos años venía decreciendo, con el PAN esta tendencia se hizo más sólida. En la Gráfica 7.5 se muestra comparativamente entre los tres últimos sexenios que los puntos más altos del estallamiento de huelgas ocurrieron en los años de 1990 y 1995; pero la tendencia nos indica que esta fue decreciendo paulatinamente hasta llegar en el año de 1999 a cero huelgas, propensión que se continuó hasta el año del 2003.

Gráfica 7.5 Comparativo de las huelgas estalladas en tres sexenios (1986-2003)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm.13, INEGI, 2004, pp. 255,355.

Aquí la pregunta que nos que queda por hacer y es quizá la más reveladora es conocer si esta tendencia se produjo bajo condiciones del respeto a las garantías legales de la clase trabajadora. La aceptación del discurso gubernamental nos lleva a considerar en un primer plano, que fue producto del diálogo constructivo entre los factores de la producción de acuerdo a la nueva cultura laboral. De acuerdo a esto, el ex presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Alejandro Torre remarca la importancia de este diálogo, que fueron incluyentes con otros actores de la sociedad civil:

(...) evidentemente había un diálogo permanente con las instituciones. Establecimos semanalmente los miércoles una mesa de diálogo. Se enviaban a los asesores jurídicos, estuvieron presentes CROC, CTM, independientes, autónomos, (...) obviamente los empresariales, Centro Patronal, CANACO, CAINTRA (...) íbamos resolviendo día con día, de los asuntos la problemática que nos aquejaba. 46

⁴⁶ Entrevista con Alejandro Torre, ex presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje durante el sexenio panista, 19 de enero del 2006, Monterrey.

Pero esta interpretación nos lleva al terreno subjetivo puesto que no hay documentos específicos bajo los cuales se asienten estas condicionantes para "el diálogo de la productividad entre los sectores".

Cuando se le preguntó directamente al que fuera Secretario del Trabajo en el sexenio panista durante el primer año de gobierno, Héctor S. Maldonado, si existió presión para no utilizar el derecho de huelga admite que: (...) quizá cuando se empezó (la reducción de las huelgas estalladas) en el 98 'si se apretó un poco'". 47

No obstante esta afirmación, no se puede medir empíricamente el mecanismo (dado que tampoco se aclara en la entrevista) para presionar a los sindicatos a desistir en el derecho de huelga. Así pues, todavía nos encontramos en terrenos meramente subjetivos.

Aquí es cuando aventuramos nuestra premisa de trabajo en donde consideramos que el mecanismo utilizado para desactivar los emplazamientos a huelga fue llevar los conflictos por la vía individual. De ahí que, es posible entender que las posibilidades de estallamiento de huelga fueran casi nulas y que se elevaron los números de las demandas o conflictos individuales. El objetivo explícito es desarticular la autodefensa colectiva, suprimir mediante el control administrativo el derecho de huelga.

Determinamos a continuación, justamente el paso del actor colectivo al actor individual para "arreglar" los conflictos laborales presentes durante el sexenio panista, sin pasar necesariamente por el derecho de huelga.

⁴⁷ Entrevista con Héctor S. Maldonado, ex Secretario del Trabajo, Gobierno del Estado de Nuevo León, 12 de enero del 2006, Monterrey.

7.6 Del actor colectivo al actor individual

El 29 de julio de 1998, estalló la última huelga aceptada por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje durante el sexenio panista. De ahí en adelante, no existió ninguna posibilidad de registrar un estallamiento de huelga. En términos históricos, como se ha dicho anteriormente, se considera que son las condiciones de control político tanto en los sindicatos ligados al PRI como en los sindicatos acordes a la ideología empresarial, lo que estructura en buena medida la pacificación de estos actores sociales. Pero con el PAN en el poder, se radicalizó este objetivo de paz laboral ya que fue considerado como una condición sine qua non para el desarrollo económico del Estado.

El problema no era en todo caso con los sindicatos del corportativismo empresarial, que había sido útil en la pacificación de las empresas desde los años cuarenta, sino como los sindicatos como la CTM y la CROC que por lo menos en su programación doctrinaria tenían un discurso divergente al del PAN. En la lógica de la completa pacificación laboral, como objetivo irremplazable del gobierno, su inclusión era necesaria.

Los sindicatos de la CROC y de la CTM, quien durante el sexenio panista en conjunto tuvieron de 51.42% de trabajadores nuevoleoneses afiliados en contratos colectivos de trabajo, se vieron obligados a entrar en este discurso de competitividad y flexibilidad laboral con la firma de los Acuerdos de Cultura Laboral firmados tanto en

⁴⁸ La empresa de radiadores Monteverde fue la que registró el estallamiento de huelga, la cual duró 8 meses. "Cumple NL 4 años sin huelgas", El Norte, 30 de julio del 2002, p. 3b.

1998 y 2001. Remarcamos la importancia de estas dos centrales obreras porque justamente de ellos podrían haberse esperado un comportamiento en franca oposición a la estrategia de política laboral. Pero no fue así. Pese a la fría distancia que mantuvo la CTM con el PAN se firmaron los acuerdos.

Con la CROC, la relación fue de un claro acercamiento en el plano mediático, aunque como ha sido señalado anteriormente tiene menor fuerza numérica que la CTM. Carlos Domínguez Ahedo, Jefe de la Oficina del Gobernador y posteriormente dirigente estatal del PAN reconoce que cuando llegaron a la posición de gobierno, estos sindicatos se comportaron como "agachones", aunque no de total subordinación porque de haber ocurrido, señala, se hubieran movilizado electoralmente a favor del PAN en las elecciones del 2003.⁴⁹

También como ha quedado señalado, los controles político-administrativos se ejercen también por la autoridad laboral, encargada de dirimir los conflictos de los factores de la producción. Así, la Junta de Conciliación y Arbitraje juega un papel de contención administrativa para retrasar los trámites a los emplazamientos a huelga (Alcalde y Luján, 1997:110; Palacios, 2004:147).

Ahora bien, determinar cual fue el instrumento que se utilizó en el caso local es tarea dificil dada la discrecionalidad que aún existe en las autoridades de competencia laboral que se resisten a la entrega de información o por un (in) voluntario desorden administrativo.

Hay que señalar como punto clave que el derecho de huelga ha sido viciado por los actos de corrupción por algunos líderes sindicales. Las pequeñas y medianas

⁴⁹ Entrevista personal con Carlos Domínguez Ahedo, ex Contralor General del Estado, de la Oficina del Gobernador y ex dirigente del PAN en Nuevo León, 7 de mayo del 2004, Monterrey.

empresas fueron presa frecuente de chantajes por contratos colectivos ficticios para luego ser amenazados con el estallamiento de huelga. Estos chantajes eran de alguna manera generados de una "interpretación acomodaticia" de la Ley Federal del Trabajo. Según el artículo 264, se requiere para que haya huelga, entre otros requisitos, el que sea declarada por los trabajadores de la empresa.

Pero sin que lo especifique la ley estrictamente, se infiere por sentido común, que es necesario que existan relaciones obrero-patronales entre quienes la declaren y aquellos contra los que se ejerza el derecho de huelga. Los actores promoventes de la huelga deben estar integrados en una relación contractual de trabajo comprobable; sin embargo como requisito para presentar una demanda de huelga, no está contemplado estrictamente en la ley.

Esta aparente omisión, había sido fuente de numerosos emplazamientos ficticios las llamadas *huelga fantasma* que provocaron actos de corrupción de algunos sindicatos con los dueños de los establecimientos para no culminar en el estallamiento.

La JLCYA admitía y le daba curso a este tipo de emplazamientos de huelga, sin examinar rigurosamente si los emplazantes tenían la legitimación contractual necesaria. Así por ejemplo, ocurría que un sindicato del ramo hotelero, podía emplazar a un negocio de un giro comercial totalmente distinto en pequeñas y medianas empresas. Los trabajadores ignoraban que se había solicitado "la colaboración" de un sindicato.

Con el PAN en el gobierno, se decide poner un alto a esta situación que se prestaba como fuente de corrupción. La JLCYA dentro de los requisitos que se les pedía al sindicato era el acta de asamblea en donde se asiente la reunión, los nombres y firmas de los trabajadores asistentes, así como los documentos donde soliciten la afiliación al

sindicato. Esto es lo que se denominó el "radio de acción de legitimidad del organismo sindical en cuanto a su representación". ⁵⁰

Estas medidas, reconoce Alejandro Torre, ex presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje fueron para frenar el problema añejo de *emplazamientos* fantasmas:

Decidimos poner orden en algunas cuestiones en las que anteriormente no se ponía atención, como por ejemplo, antes se esperaba que cualquier sindicato, de cualquier actividad, pudiera emplazar a huelga a una empresa o negocio de una actividad totalmente ajena o distinta a la que esa organización debería aglutinar. Por ejemplo, un sindicato de la industria de la construcción emplazando a un restaurante, un sindicato de la industria automotriz emplazando a una constructora (...) nosotros, con base a las disposiciones legales, decidimos ordenar, es decir, que es imposible que un sindicato que guarda en su seno a trabajadores de cierta rama de la industria estalle una huelga en una empresa de otro orden. ⁵¹

Esta fue una decisión atinada dentro de la administración panista. En la lógica de poner un alto a la corrupción acostumbrada de algunos sindicatos, con acciones administrativas que no estaban ordenadas expresamente en la Ley Federal del Trabajo, pero que respondían a un criterio de racionalidad laboral.

Sin embargo, la presión gubernamental fue radical porque se pasó al otro extremo de la cuerda: disminuir la aceptación de los emplazamientos a huelga y canalizar los conflictos por medio de las demandas individuales para lograr las cifra de cero huelgas.⁵² Uno de los abogados litigantes en materia laboral, señala el cambio de

⁵⁰ Entrevista con Alejandro Torre, ex presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje durante el sexenio panista, 19 de enero del 2006, Monterrey.

⁵¹ "Alejandro Torre niega bloqueos", Periódico Milenio, 10 de julio del 2002, p. 4.

⁵² Míguel Martínez, ex actuario de la JLCYA señaló que antes de que llegara el gobierno del PAN, en el área de asuntos colectivos, donde se tramitaban las huelgas eran siete actuarios, pero al final de la administración panista, sólo quedaban dos actuarios, por la disminución de la carga de trabajo. Entrevista personal con Miguel Martínez, 9 de agosto del 2005, Monterrey.

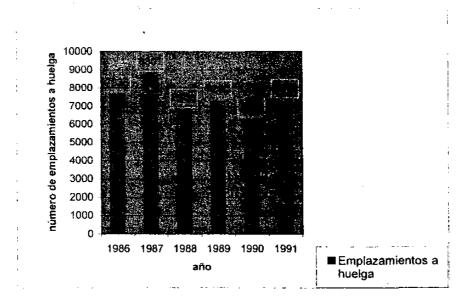
administración para el tratamiento de las huelgas y la afectación de "la estructura" a la que estaban acostumbrados:

Antes las huelgas se estallaban o estaban a punto de estallarse y los asuntos se solucionaban y los que se solucionaban era de 15 a 20 o más trabajadores; ahora por la situación en que se vive, que el gobierno no tiene interés en que se estallen las huelgas, se tramitan por la vía ordinaria y también ayudó a romper con la estructura a la que estábamos acostumbrados.⁵³

Como puede observarse en la Gráfica 7.6 en el sexenio de Jorge Treviño, los emplazamientos a huelga tuvieron una tendencia regular en este periodo. En el primer año de su gobierno, en 1986 los emplazamientos a huelga fueron en el orden de 7,636, y se terminó con una cifra similar: 7,316 emplazamientos. Fue en el año de 1988, el pico más alto de emplazamientos, al presentarse 8,801.

⁵³ Entrevista a Ismael Rodríguez Campos, abogado con 37 años de antigüedad en el litigio de asuntos laborales ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. "La paz laboral, ficticia: abogados", Periódico Milenio, 10 de julio del 2002, p. 4.

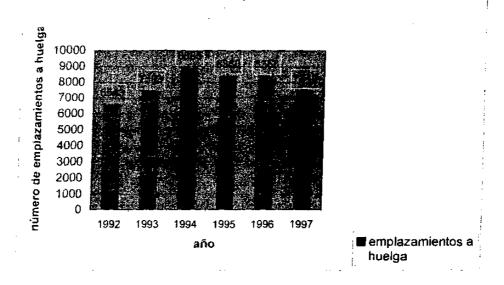
Gráfica 7.6 Emplazamientos a huelga durante el gobierno de Jorge A. Treviño (1985-1991)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm.13, INEGI, 2004, pp. 255,355.

Por otra parte, como se muestra en la Gráfica 7.7 en el sexenio de Sócrates Rizzo en su primer año de gobierno, se presentaron 6,543 emplazamientos y se terminó con la cifra de 7,449. Durante los años de 1994, 1995 y 1996 se presentaron cifras de emplazamientos del orden de 8,885; 8,360 y 8, 356 respectivamente y que se pueden considerar altas respecto al sexenio anterior, que sólo presentó solo una cifra similar en su periodo.

Gráfica 7.7 Emplazamientos a huelga durante el gobierno de Sócrates Rizzo (1991-1997)



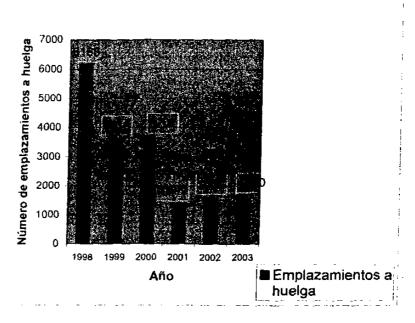
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm.13, INEGI, 2004, pp. 255,355.

La revisión de los dos últimos sexenios priístas nos revela que los emplazamientos a huelga, no era un procedimiento poco factible de suscitarse. Inclusive demuestran de cierta manera que las coyunturas de crisis económica de los años de 1987 o 1995 impactaron en las relaciones laborales en la entidad. Es por eso que resultan contrastantes con las cifras en el gobierno del PAN.

La Gráfica 7.8 nos muestra esta tendencia hacia la disminución de los emplazamientos durante la gestión del panismo. La cifra fue decreciendo puesto que de 6,163 emplazamientos en el primer año de gobierno al cierre de 1998, se bajo casi a la mitad para el siguiente año, con 3,610 demandas de emplazamientos a huelga. Para el año del 2001, la tendencia fue aún más baja con la cifra de 1,399 emplazamientos a

huelga, para los síguientes dos años, la tendencia mostró un ligero aumento; al cierre del 2003 se tuvieron 1,690 emplazamientos.

Gráfica 7.8 Emplazamientos a huelga presentados durante el gobierno de Fernando Canales (1997- 2003)



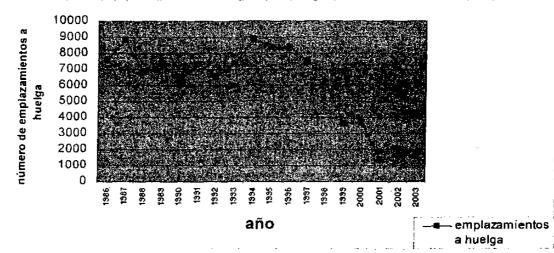
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm.13, INEGI, 2004, pp. 255,355.

En el sexenio panista comparado con las dos últimas administraciones priístas, la tendencia fue decreciente. Puede notarse, que si bien estarían presentes los emplazamientos a huelga producto de la coerción y el chantaje por parte de los líderes sindicales, lo cierto es que también no se puede determinar exactamente cuanto

representa en términos porcentuales, al no existir estudios internos por parte del personal de la JLCYA para determinar el índice de esta práctica de corrupción.⁵⁴

En resumen, la presentación de la Grafica 7.9 muestra la tendencia de los emplazamientos a huelga desde 1986 hasta el año del 2003. La línea muestra una tendencia regular de los años 1986 a 1994. A partir del año de 1996, la línea decrece en forma progresiva.

Gráfica 7.9 Comparativo de los emplazamientos a huelga en tres sexenios (1986-2003)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm.13, INEGI, 2004, pp. 255,355.

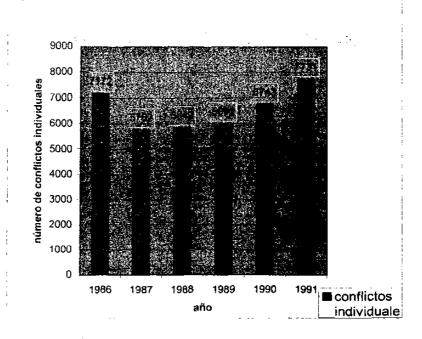
En cambio, los que tuvieron un crecimiento constante fueron las demandas individuales durante esta gestión. Como hemos señalado anteriormente, la regulación laboral contempla al trabajador que no está regulado mediante un contrato colectivo de

⁵⁴ Entrevista personal con Edmundo Maldonado, auxiliar del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje desde 1992, 16 de diciembre del 2005, Monterrey.

trabajo, sino que está individualmente determinado en la relación laboral. Por lo anterior, están tipificados los conflictos individuales de trabajo: surgen con motivo de omisiones, faltas o incumplimientos de algunas de las partes a las condiciones de trabajo que fueron pactadas por estos o de aquellas normas que están estipuladas por ley. Ante la presencia de estas causales, el trabajador está facultado para presentar una demanda individual contra el patrón.

Atendiendo a la misma necesidad de comparar al gobierno panista con los datos de los dos últimas administraciones priístas, la Gráfica 7.10 muestra las demandas individuales presentadas durante el gobierno de Jorge A. Treviño. Sus cifras presentan una tendencia regular. En el primer año de gobierno, en 1998 se contabilizaron 7,172 demandas individuales y terminaron con 7, 731. En los años intermedios de su gobierno, las cifras fueron más bajas.

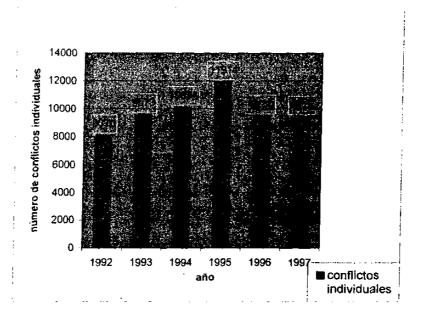
Gráfica 7.10 Demandas individuales presentadas durante el gobierno de Jorge A. Treviño (1985-1991)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm.13, INEGI, 2004, pp.90-91.

En el sexenio siguiente, como lo muestra la Gráfica 7.11 las demandas individuales son relativamente más altas que en el periodo anterior. Al término de su primer año de gobierno, en 1992 se sumaron 8, 070 demandas individuales y se terminó con 9, 419 en 1997. La cifra más alta del periodo vuelve a ocurrir en el año de la crisis económica en 1995 con 11,914 demandas.

Gráfica 7.11 Demandas individuales presentadas durante el gobierno de Sócrates Rizzo (1991-1997)

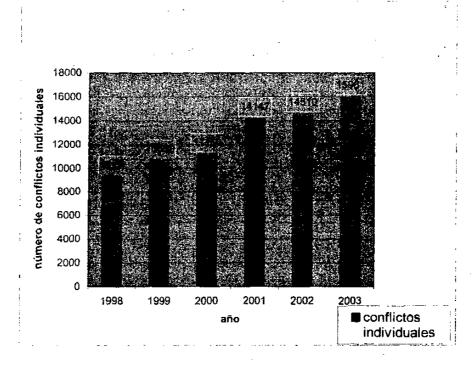


Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm.13, INEGI, 2004, pp.90-91.

En el sexenio panista como puede observarse en la Gráfica 7.12 la tendencia no presentó altibajos como en las dos gráficas anteriores. La línea muestra que año con año ascendió el número de las demandas individuales. En 1998 se contabilizaron 9, 273 demandas individuales; en 1999 fueron 10,652 demandas y 11, 150 en el año 2000.

En los años 2001 y 2002 aumentaron a 14, 147 y 14, 510 demandas individuales respectivamente. Al cierre del 2003, se presentaron 15, 961 demandas individuales.

Gráfica 7.12 Demandas individuales presentadas durante el gobierno de Fernando Canales (1997-2003)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm.13, INEGI, 2004, pp.91-92.

Evidentemente la demanda administrativa de los trabajadores considerados en forma individual fue progresivamente en aumento durante el sexenio panista que los actores organizados colectivamente.

En este incremento puede deberse como hemos señalado a que la tasa de sindicalización de la fuerza laboral en el área metropolitana de Monterrey fuera en decremento al pasar de un 33.4 % en 1983 a 22.8% tan sólo en el año de 1998 (Meléndez, 1999:282).

Pero también puede deberse a otras causales que aumenten el uso de la demanda individual. Cuando se le preguntó a uno de los integrantes de la JLCYA en este periodo,

si se respetaron los contratos colectivos en el surgimiento de los conflictos, admite que los mismos sindicatos incentivaron que el trabajador se defendiera por la vía individual, evitando implícitamente el uso del emplazamiento a huelga, porque se tenía como prioridad "la productividad" y "el empleo":

(...) se buscaba en el gobierno de ese entonces atraer más empleos, reflejando la paz laboral, equilibrio entre las fuerzas de gobierno, de productividad, de capital entonces se hacía valer la ley ¿a través de que? de las demandas individuales. El sindicato dejaba de hacer presión y se dejaba al trabajador valer sus propios derechos, hacer valer su demanda individual ante el patrón (...) los sindicatos probablemente le facilitaban los instrumentos, por ejemplo un abogado, a lo mejor alguna asesoría para que metiera la demanda individual.⁵⁵

Sin embargo, tal afirmación sugerente no puede confirmarse empíricamente al no haber datos disponibles que permitan la evaluación de este comportamiento sindical.

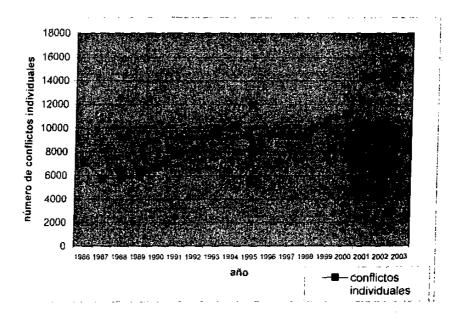
Sin embargo, lo dicho verbalmente por el funcionario de larga experiencia en la JLCYA, no está lejos de la hipótesis de Palacios, que en su análisis de las relaciones laborales en Nuevo León señala que el crecimiento de los conflictos individuales está relacionado con la pérdida de poder de negociación de los sindicatos, en donde se negocian temáticas de demandas individuales a cambio de que el sindicato reduzca sus demandas en los pliegos petitorios de revisión salarial y contractual (Palacios, 2004:148).

Ahora bien, conforme a la comparación de los tres últimos sexenios puede observarse en la Gráfica 7.13 que la tendencia hacia la atención de las demandas

⁵⁵ Las cursivas son propias. Entrevista personal con Edmundo Maldonado, auxiliar del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje desde 1992, 16 de diciembre del 2005, Monterrey.

individuales de trabajo ha sido una línea ascendente desde 1990. Es el año de 1995, el pico más alto en el número de demandas individuales antes de que iniciara el reemplazo interpartidario. A partir del año 1998, la línea es marcadamente ascendente en el número de los conflictos individuales hasta llegar al año del 2003, año en donde termina nuestro periodo de estudio.

Gráfica 7.13 Comparativo de los conflictos individuales en tres sexenios (1986-2003)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas sobre Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, Cuaderno núm. 13, INEGI, 2004, pp. 91, 92, 93.

El crecimiento ascendente de los conflictos individuales puede ser debido a los factores que hemos señalado: el decremento de los contratos colectivos de trabajo o la misma inducción del sindicato para que el trabajador utilice la vía individual, que debido a la falta de datos, no podemos señalar con precisión.

Lo que si podemos señalar con certeza, es el contraste que se tiene con este incremento de las demandas individuales respecto a la disminución progresiva de los a

los emplazamientos a huelga, que también no dejamos de reconocer que se puede deber parcialmente a la disminución de las *huelgas fantasma*. Sin embargo, como en el caso anterior, ante la falta de datos, tampoco podemos medir con certeza este factor.

Lo que podemos señalar al final de cuentas es que estas variables en su conjunto, determinaron un escenario en donde la nulificación del estallamiento de huelga fue el indicador irrefutable de que el control de los sindicatos había sido un objetivo netamente cumplido. Y en esta estrategia, el gobierno, las empresas y los mismos sindicatos estuvieron de acuerdo, sin que estos últimos hayan opuesto resistencia.

Alejandro Torre, ex presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, remarca el "cambio de estrategia" por parte de los sindicatos en un escenario de globalización para adaptarse a las nuevas condiciones:

A través de tanto diálogo hacíamos comprender a ambas partes de las bondades de llegar a un acuerdo, convencidos todos de que el rival ya no está aquí, ante la globalización y la apertura se daban cuenta con que facilidad se movían los capitales y se abrían y cerraban fuentes de empleo, en un abrir y cerrar de ojos y los sindicatos se preguntaban 'que podemos hacer nosotros para que nos vayan a cerrar una fuente de trabajo y en la empresa nos quedamos con los trabajadores desempleados y ¿que hacemos nosotros? luego todos perdemos'. En este sentido, los líderes sindicales con una gran madurez se adaptaron con una agilidad tremenda a ese nuevo esquema de trabajo y ellos mismos impulsaban que no se dieran huelgas (...). ⁵⁶

Puede señalarse que en esta ineludible paz laboral del sexenio, es destacable la incapacidad para constituirse en una autodefensa colectiva por parte de la CTM y CROC (aquellos que teóricamente tienen una divergencia ideológica con la doctrina del PAN)

⁵⁶ Entrevista con Alejandro Torre, ex presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje durante el sexenio panista, 19 de enero del 2006, Monterrey.

sin mostrar resistencia ante la nueva cultura laboral inserta en la práctica neoliberal, lo que hace pensar que ellos mismos también retuvieron con interés esta lógica de política sindical.

7.7 Conclusiones

Dentro de la lógica de la globalización económica que redimensiona las relaciones laborales es esperable que los sindicatos tengan cada vez menores márgenes de negociación para defender los intereses de la clase trabajadora. Con la llegada del PAN al poder, imbuida parte de su elite gobernante con antecedentes en el campo empresarial, la paz laboral se convirtió en el principal objetivo de su política pública, ya que desde su propia doctrina y plataforma de gobierno, no asume una posición favorable para una confrontación de los intereses de clase, sino de acuerdo al discurso de la nueva cultura laboral, a una corresponsabilidad de los factores de la producción para favorecer el crecimiento económico.

Estado. Se puede asumir que se tuvo eficacia para el control de las huelgas mediante este arreglo institucional tripartito entre el gobierno, las empresas y los sindicatos en el marco de los principios de la Nueva Cultura Laboral, lo que sin duda representa un orden político para la estabilidad institucional en el plano laboral. Pero estos acuerdos firmados tanto en el año de 1998 como en el 2001 entre el Estado y los actores políticamente relevantes, no fueron complementados por medios parlamentarios, como señalan los teóricos del neocorporativismo (Anderson, 1992:268; Vásquez, 2004:31).

donde las crisis macroeconómicas han afectado negativamente a la generación de empleos en el ámbito formal.⁵⁷ Los sindicatos ante este entorno, al no querer perder su ahora reducido espacio de interlocución, se subordinan ya frente a la hegemonía del poder político o económico.

Pero tanto el Estado como los sindicatos se ven compelidos a ofrecer las garantías necesarias para mantener un clima inversor, para no "espantar" el crecimiento económico. Pero tenemos cuidado en esta última afirmación. Viendo el asunto desde una posición normativa, el fin de contribuir al crecimiento económico mediante la creación de empleos, es un sentido razonablemente justo en el fomento del bienestar social de los ciudadanos y en último término para el logro de la gobernabilidad democrática.

El Estado, por supuesto, está obligado por el pacto social a favorecer estos objetivos de bien común. Pero también, en el marco de una legitimidad plenamente democrática, el respeto a las garantías sociales de los trabajadores también es una condición indispensable. Y quizá en este sentido, cualquier Estado enfrenta la crisis de legitimidad que advierten los teóricos neomarxistas (O'Connor, 1981; Offe, 1990; Habermas, 1995) al señalar las limitaciones que impone el poder del capital al poder político, dada la dependencia del Estado de los recursos generados en buena medida por la acumulación privada del capital.

El Estado debe adoptar decisiones a largo plazo que sean compatibles con los intereses empresariales pero al mismo tiempo tiene que "parecer neutral" respecto a todos los intereses sociales (Held, 2001:277). Así, no sólo puede imputarse una

⁵⁷ Para una comparación reciente entre el crecimiento de sector formal y el informal en el Área Metropolitana de Monterrey, véase a Cervantes Niño (2006).

responsabilidad a los sindicatos, que capitularon en torno a su identidad para la autodefensa colectiva, sino al mismo papel asumido por el Estado en este dilema.

No podemos soslayar un principio básico, que quizá nos acerque al pensamiento marxista: viviendo en un sistema capitalista la clase obrera es y seguirá siendo el sujeto histórico para defender su interés de clase frente al interés del Estado (conservación del poder político) y de la clase empresarial (acumulación del capital). Este es un principio fundamental para el análisis de la gobernabilidad democrática en donde se reconoce una tensión permanente. Aquí es donde se enfrentan con mayor crudeza los intereses antagónicos que tienen que superponerse en el objetivo de la estabilidad política.

Sin embargo, es en el "cómo" se logra esta estabilidad, lo que implica la diferencia cualitativa que tendrán los gobiernos y lo que finalmente importa para la aplicación de una política democrática.

Por supuesto, como hemos señalado, la conformación de un arreglo institucional entre el gobierno, empresarios y sindicatos puede propiciar el acuerdo, este espacio deliberativo necesario para legitimar las decisiones en materia laboral, pero sin pasar por alto, los instrumentos del derecho colectivo.

Tan sólo aquí hemos analizado el derecho de huelga como un referente para conformar la identidad colectiva. Esto se convierte en materia fundamental de análisis cuando a través de los acuerdos de cultura laboral firmados tanto por el Estado como los empresarios y los sindicatos que propiciaron la desarticulación del poder colectivo para evitar confrontar en igualdad de condiciones la hegemonía de los intereses empresariales. El asunto no es sostener la gobernabilidad a toda costa, sino sostenerla de acuerdo a los principios democráticos, que por supuesto implica la aceptación de una tensión permanente del equilibrio societal; de la aceptación por parte del gobierno y la

clase empresarial de la contingencia de que un grupo de trabajadores pueda determinar que sus intereses serán mejor representados por la vía colectiva que si se presentan individualmente sus querellas. Aquí lo importante no es mantener una fachada de armonía social, si no entender que los imperativos de la ley existen para usarse en caso de algún atropello. Por supuesto, los condicionamientos socioculturales en los que se ve inmersa la clase trabajadora puede explicar también esta pasividad ante el pensamiento neoliberal.

Ahora bien, puede admitirse que la circulación del capital globalizador ha tumbado las tradicionales barreras que fueron heredados del corporativismo priísta.

No deja de ser positivo reducir la posibilidad de las prácticas conocidas al sindicalismo mexicano: sus acuerdos copulares y clientelares que favorecen la aparición de la corrupción. La anulación de las *huelgas fantasma* por parte de la autoridad laboral panista fue un acierto para proporcionar certeza jurídica en las relaciones laborales. Pero en contrapartida, "el control de la huelgas" fue maximizado hasta el punto de que a partir de 1999 no se registra en el Estado ningún estallamiento de huelga; se pasa al otro extremo de la huelga.

Pese a todos los desaciertos que ocurran en la conducción de los sindicatos, no encontrarnos otra forma de agrupación, que un plano de autonomía, pueda defender sus intereses frente un mosaico constituido por los intereses de la clase empresarial (la acumulación del capital) y los de la elite gobernante (la conservación del poder político).

Frente a estos intereses legítimos, la legitimidad del sujeto colectivo debe estar garantizada en el plano de sus derechos sociales. En el sexenio panista, hay datos que permiten pensar que esto no ocurrió así.

Si revisamos los números arrojados por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje podemos concluir que se pasó de conciliar los intereses colectivos a los intereses considerados en lo individual. Los mecanismos institucionales operaron a favor de los individuos y no del sujeto colectivo.

Por esta razón, los emplazamientos a huelga disminuyeron considerablemente en el gobierno del PAN al pasar en 1998 de 6,163 emplazamientos a tan sólo 1,690 en el 2003.

Se demuestra que comparado con las anteriores administraciones priístas, en la administración panista se tuvieron cinco años sin huelgas. Pero lo que el discurso gubernamental no puede esconder, es el crecimiento de los conflictos laborales por otro lado. También se demuestra que año con año ascendió el número de las demandas individuales. En 1998 se contabilizaron 9, 273 demandas individuales y al cierre del 2003 se presentaron hasta 15, 961 demandas individuales.

Del examen de estos números se puede inferir que los resultados de la *nueva* cultura laboral desarticuló la autonomía del sujeto colectivo.

El Estado no tuvo una participación neutral en el juego de poderes entre el capital y el trabajo, teniendo como único objetivo final "conservar" el clima inversor.

De ahí que en aras de mantener la estadística de cero huelgas durante cinco años consecutivos se dispersaron los potenciales conflictos en múltiples demandas individuales, que al atenderlas jurídicamente de esta forma, queda imposibilitada la cohesión de una fuerza común, de una identidad colectiva. Sin embargo, podemos afirmar que aunque nuestro indicador de cero huelgas es totalmente irrefutable, existen aspectos del orden explicativo en esta tendencia que no quedan totalmente aclarados como es que:

- a) No se registran documentos que permitan observar que los acuerdos entre los actores en conflicto (trabajadores y patrones) se hayan efectivamente realizado bajo una eficaz política de diálogo y conciliación en la JLCYA. Por tanto, a pesar de que se pueda señalar que esto se hizo bajo los principios de la Nueva Cultura Laboral, no existen registros empiricamente que reafirmen el discurso oficial o que indiquen una "presión" para llegar a estos acuerdos, como lo señalaron el ex Secretario General de Gobierno y el ex Secretario del Trabajo.
- b) Los emplazamientos a huelga producto de la coerción y el chantaje por parte de los líderes sindicales no son determinados con exactitud. Como ha quedado asentado, la insuficiencia del marco legal permitió la existencia de huelgas fantasma y al haber dispuesto restricciones que limitaron su práctica, se puede explicar parcialmente la disminución porcentual de los emplazamientos y de estallamientos a huelga. Sin embargo, no es posible determinar en que grado esta variable afectó al no haber datos que midan el índice de esta práctica.
- c) A pesar de que pueda admitirse la posibilidad de que el incremento de los conflictos individuales se deba a la misma inducción de los sindicatos para que los trabajadores utilicen esta vía en detrimento de la colectiva, no puede confirmarse empíricamente al no haber datos disponibles.

Sin embargo, tanto desde el objetivo de la nueva cultura laboral como de las mismas afirmaciones de la autoridad gubernamental (Secretario General de Gobierno) y de la autoridad laboral (Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje) puede determinarse que el control de la huelgas si fue un objetivo explícito de la política laboral del sexenio, en donde no hubo, por lo menos, una resistencia evidente por parte

de las centrales obreras tanto de corporativismo empresarial como priísta para este logro.

La desarticulación de la acción colectiva, fue pues, una consecuencia de esta directriz.

El andamiaje del diálogo entre los factores de la producción, capital y trabajo que de acuerdo a una visión neocorporativa es positiva para la gobernabilidad democrática, en términos reales, se hizo excluyendo el derecho de huelga.

Esta apuesta por el acuerdo laboral en el Estado, no puede considerarse entonces como una política democrática al carecer de los incentivos para usar la autodefensa colectiva como un mecanismo legitimado por la ley.

El gobierno del PAN, fiel a su articulación de intereses, logró que las fuerzas sindicales, principalmente las priístas, preservaran el *status quo* que se había construido históricamente en la entidad. Pero estas, al mismo tiempo, operaron bajo un instinto de conservación institucional. El resultado, al final de cuentas, fue la neutralización eficaz del estallamiento de huelga, desmeritando la posibilidad de política democrática sólida.

CAPITULO 8

CONCLUSIONES GENERALES DEL ESTUDIO

8.1 Discusión de resultados

En este análisis sobre el ascenso y desempeño del gobierno del PAN es estimable discutir globalmente sus hallazgos empíricos relevantes.

Por principio, hemos conjuntado el estudio de la liberalización política (que tuvo sus efectos principales en el régimen político) con la gobernabilidad democrática. Hemos establecido desde un contexto histórico que en Nuevo León el hecho de haber tenido una experiencia de "apertura democrática" lograda en las reglas del juego (reforma electoral) y en la estructura de autoridad (reemplazo interpartidario) revela que parte de las reglas democráticas del modelo liberal-protector y del pluralista-competitivo marcaron la etapa de la liberalización política.

No obstante, hemos sostenido que este mismo proceso liberalizador no partió de un acuerdo fundacional para establecer una democratización, que cambiara de forma definitoria la matriz política-cultural en el sistema político. Consecuentemente se dio una transición de régimen, pero no una transición sistémica.

Se sigue teóricamente que al no haber acuerdos fundacionales para la democratización, se limita la posibilidad de alcanzarla dada la parcialidad de los objetivos durante el periodo de la liberalización política. Estos acuerdos fundacionales entre el régimen autoritario, los partidos políticos, las organizaciones civiles, los sindicatos y los empresarios hubieran posibilitado el compromiso porque las reglas de la democracia fueran las únicas permitidas para la transformación sistémica.

Pero sólo hubo acuerdos para la democracia electoral (entre el régimen político y los partidos políticos) aún y cuando esta materia siguió presentando ambigüedades para lograr su consolidación.

Ahora bien, en vez de referirnos a la "democratización" se ha propuesto su estudio a través del concepto de gobernabilidad democrática ya que así podemos entender la relación dinámica que existe entre la estructura de autoridad (capacidad de respuesta gubernamental) y el resto de los actores sociales (demandas de organizaciones civiles, empresarios, sindicatos, partidos políticos, grupos religiosos etc.) de acuerdo al funcionamiento de una política democrática.

La ausencia de acuerdos fundacionales en el plano local para arribar plenamente a una gobernabilidad democrática, por supuesto, maximiza las constricciones para este tipo de gobernabilidad y nulifica de paso la voluntad democratizadora de los actores de la transición de régimen. Pero entrando al análisis del caso, reconocemos que no fue del todo así. Esta posibilidad emerge al identificar el principio de incertidumbre, adherido a todo proceso de transición que puede permitir la exploración los actores de la transición de régimen para elegir acciones de política democrática aún y cuando no existan acuerdos fundacionales para la democratización de por medio.

Así es como abrimos un espacio en el análisis del caso local, para estudiar preferencialmente el entorno institucional dado y las elecciones de los diversos actores políticos y sociales. Consecuentemente, de acuerdo a nuestra premisa que sugiere una nulificación de la ampliación de la vida democrática sistémica por el pasado contextual, exploramos la posibilidad de que los actores de la transición del régimen hayan podido sobrepasar esta constricción estructural una vez que ocurre este reemplazo interpartidario en el año de 1997.

En este sentido, la opción contingente esperable de los actores de la transición de régimen, era que asumieran como una realidad operante en el Estado, la existencia de áreas del sistema político que necesitaban de una transformación democrática además de la experimentada en el plano electoral, que dicho sea de paso, también era insuficiente ya que seguían temas en la agenda de reforma que aún esperaban su concreción.

Así, en la exploración de estas posibilidades en el gobierno del PAN, dividimos su estudio en dos planos: por un lado, en el área del régimen político (capítulo cinco) y por el otro en la relación Estado-sociedad, dividida a su vez en la relación Poder Ejecutivo- sociedad civil, (capítulo seis) y en la relación del Poder Ejecutivo-sindical-empresarial (capítulo siete).

A pesar de que nos hemos pronunciado por una conjunción sistémica de la gobernabilidad, hemos dejado de lado las áreas del desarrollo económico y del bienestar social, ya que sobre estas no se desarrollaron las coyunturas principales de gobernabilidad en el sexenio. Y en esto, tiene que ver con las necesidades de los actores en el plano político. El inicio de la transición del régimen político fue propiciado por un problema de falta de condiciones para apelar a una democracia electoral, crítica que se agudizó desde fines de 1985 por el mismo PAN y otras organizaciones civiles en el

Estado. Se cuestiona la palanca de la reproducción autoritaria, el momento eleccionario, alejada de condiciones de equidad.

Pero como señala uno de los principales operadores del gobierno canalista, Carlos Domínguez Ahedo en una cuidadosa autocrítica: "Una cosa es que el PAN haya tenido la capacidad de romper (con el pasado) y otra cosa es la capacidad de gobernar. Y en eso último ha tenido mucha deficiencia". Aunque este actor político no hace una ponderación en términos democráticos, este es justamente el problema del Partido Acción Nacional en el gobierno: no pudo instrumentar sólidamente la democracia más allá del ámbito electoral.

Y es que la democracia electoral es sólo el principio para enfrentar la herencia autoritaria. Pero no debemos dejar de reconocer que los panistas, por lo menos en su plataforma y programa de gobierno, identificaron esta necesidad: una y otra vez reiteraron en su discurso la necesidad de distanciarse del pasado priísta, de los vicios del sistema político identificados con las prácticas antidemocráticas y de la eliminación de cotos de poder en función del clientelismo político.

En ese sentido, los actores de la transición de régimen, reconocen por lo menos como una opción contingente esta necesidad. Así, puede reconocerse en la Agenda de la Reforma del Estado que abre en 1998, la discusión sobre la transformación de la estructura institucional. Sin embargo, esta propuesta de transformación estuvo todavía situada en una visión estadocrática, ya que sólo incluyó las propuestas del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, sin sumar al resto de la sociedad. Pese a esta debilidad en la Agenda de la Reforma del Estado, permite por lo menos, analizar la capacidad del régimen político para visualizar la instrumentación faltante.

Ahora bien, hemos dispuesto el análisis de la institucionalidad de política democrática inserta tanto en la estructura del régimen como en la relación del Estadosociedad. En lo que respecta al ámbito del régimen político donde se elaboran "los argumentos" para edificar la institucionalidad de política democrática, ha quedado evidenciado la mediatización de la voluntades de los actores del régimen (principalmente del Poder Ejecutivo Legislativo y Judicial) para constituir sólidamente una institucionalidad de política democrática ya que las reformas fueron limitadas (electoral, acceso a la información pública), nulificadas (participación ciudadana) y violadas en su motivación original (proceso de designación del Procurador de Justicia y respeto a las garantías constitucionales en la designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia). No obstante, como ha quedado demostrado también en la aprobación de las reformas de política democrática, se contó con la cooperación legislativa de los partidos políticos de oposición con la mayoría legislativa del PAN.

Pero no sólo así hemos medido la gobernabilidad, sino también a través de las diversas coyunturas que delimitan la aceptación de determinadas políticas públicas del gobierno, al existir un desequilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Esto es lo que respecta a la relación Estado-sociedad.

Las coyunturas expuestas en esta relación dimensiona el déficit de gobernabilidad democrática, pero cabe aclarar que los actores políticamente organizados no amenazaron la relación de gobierno, ya que no desacreditaron el fundamento legítimo de la estructura de autoridad panista tanto desde el inicio de la administración, así como en su transcurso. En este sentido, hubo una capacidad del régimen para asegurar estructuralmente la gobernabilidad.

Por lo tanto, el déficit de gobernabilidad entendido en términos democráticos, no se propagó hacia una crisis de gobernabilidad, ya que las coyunturas no desencadenaron una proliferación incontrolable de anomalías, ni existieron desequilibrios inesperados por la acción de movilizaciones multidinarias que condujeran a la violencia política.

En la relación Estado-sociedad se expone la mediación entre la eficacia y la legitimidad en la emergencia de los desafíos políticos del Poder Ejecutivo con la sociedad principalmente en las áreas del orden político-institucional y el sostenimiento de la ley.

En ese sentido, a pesar de las disposiciones jurídico-formales (responsabilidad política del gobernador, garantía constitucional para la petición de la información, Consejos Consultivos para el Desarrollo Urbano) el gobierno tuvo sus déficit para generar un orden político para la estabilidad institucional y el apego irrestricto a lo marcado por la ley.

En lo que respecta a la primera variable, no se generó un espacio deliberativo democrático ya que se pasa por alto la construcción eficaz de un espacio comunicativo, informativo y dialógico entre la estructura de autoridad y los actores de la sociedad civil. Este es un punto estratégico para sustentar la legitimidad democrática de su gobierno, en donde se ejemplifica quizá con mucha claridad que la "legitimidad electoral" es insuficiente para alegar que se tiene un gobierno democrático.

Es sobre la base de un acompañamiento deliberativo con la sociedad civil, en donde el gobierno panista pudo haber encontrado una mayor solidez a su legitimidad y

¹ Sin embargo, cabe aclarar que quizá el crimen organizado, no sólo en el contexto local sino actualmente en el plano nacional tiene esta capacidad de generar una proliferación incontrolable de anomalías, que si pueden generar una crisis de gobernabilidad, ya que el poder organizativo de estas bandas erosionan con mucha facilidad los controles de seguridad pública del Estado.

en consecuencia a una eficacia en la ejecución de la política sobre todo en materia de desarrollo urbano. Además, como ha quedado demostrado, las mismas disposiciones legales conducían finalmente a la generación de una interacción deliberativa entre el gobernante y el gobernado.

En el caso del imperio de la ley para el combate al crimen organizado, se alude pues a una profunda necesidad de que las entidades federativas enfrenten con eficacia el desafío: sólo mediante el sostenimiento de la ley se pueden controlar las actividades ilícitas que ponen en riesgo la estabilidad social. El gobierno del PAN, como otras entidades de la república, tuvo que lidiar con insuficientes instrumentos legales y auxiliarse en el mejor de los casos de los esfuerzos interinstitucionales, lo que en cierta manera reflejó un sentido de orden político para la estabilidad institucional.

Sin embargo, al no tener acceso del todo a la información empírica en este rubro, no se puede medir con certeza la eficacia de la decisión pública estatal para enfrentar este desafío. Sólo podemos descubrir insuficiencias por duplicidad de funciones entre la figura del asesor en materia de combate al crimen organizado y el Consejo de Coordinación de Seguridad Pública y la violación a las garantías constitucionales del Operativo Vector.

Al final, la "percepción" de la opinión pública nuevoleonesa era que el gobierno estatal no estaba asegurando las medidas necesarias para contrarrestar la acción violenta de los cárteles de la droga, impactando por supuesto en su legitimidad para garantizar la seguridad pública.

Por otra parte, en la relación Poder Ejecutivo-sindical-empresarial se llegó a un orden político para la estabilidad institucional de acuerdo a los objetivos de la Nueva Cultura Laboral. Aquí, sí podemos decir que se institucionalizó formalmente la

deliberación entre las partes, como instrumento de política democrática, pese a que no medió un dispositivo jurídico-formal obligatorio, ni que sus objetivos fueran de alguna manera "supervisados" por el Congreso del Estado, como instancia de representación política.

Aunque puede señalarse que existió eficacía para el control de las huelgas en aras de conservar la paz laboral, no puede otorgarse un criterio sólido de legitimidad democrática ya que se dispersaron los potenciales conflictos en múltiples demandas individuales, que al atenderlas jurídicamente de esta forma, queda imposibilitada la cohesión de una fuerza común, de una identidad colectiva, derecho garantizado legalmente por la constitución mexicana. Sin embargo, cabe señalar que existen causales del orden explicativo que no son totalmente aclarados como la ausencia de documentos formales entre los factores de la producción que evidencien el diálogo, la falta de índice de huelgas fantasma en la JLCYA y de la inducción de los sindicatos para que los trabajadores utilizaran la vía individual para el conflicto laboral.

En todo caso, consideramos que la política de paz laboral instrumentada desde el Estado propició el desuso de tal instrumento de lucha colectiva y que los factores intervinientes fueran las derivaciones plausibles de tal directriz.

En suma, podemos señalar que en ninguno de los caso mostrados en la relación Estado-sociedad pudo materializarse una política plenamente democrática ya sea porque se operó sin capacidad de construir una interacción deliberativa al hacer nugatorio una eficaz comunicación y de acceso a la información con la sociedad civil; sin capacidad legal-formal en el área de la seguridad pública para enfrentar el crimen organizado o desdeñando la posibilidad legal-formal del derecho de huelga, que representa, sin duda parte de las garantías constitucionales para el sostenimiento de la ley.

8.2 Conclusiones

En el presente análisis investigativo podemos determinar que aunque no puede señalarse expresamente que se continuó con una gobernabilidad expresamente autoritaria en la gestión del PAN, sí hay elementos para considerar que no se avanzó en una transición continua a la democratización. Puede determinarse una ausencia de construcción sólida de la institucionalidad de política democrática tanto en las áreas del régimen político como de la relación Estado-sociedad.

Por supuesto, esto no implicó necesariamente una regresión al pasado autoritario, toda vez que se establecieron formalidades constitucionales que nulificaron su posibilidad sobre todo en el plano del equilibrio de poderes, el acceso a la información y la reforma electoral. Queda por supuesto, para la imaginación sociológica determinar que si hubiesen existido los acuerdos fundacionales para la democratización entre los actores sociales y políticos, la mediatización en la voluntad de los actores de la transición de régimen hubiera sido neutralizada.

En todo caso, la teoría nos daría una respuesta esperanzadora ya que una plena democratización tendría mayores controles para inhibir la falta de compromiso con las reglas del juego democrático. Pero en el caso de Nuevo León, el panismo que gobernó de 1997 al 2003 da muestras que no sólo se vio constreñido por el pasado contextual de la liberalización política sino que la misma voluntad democratizadora de la elite gobernante no fue necesariamente acorde a las necesidades de transformación sistémica.

Quizá esto radique en que doctrinariamente el PAN tenga dificultades para pensar la democracia más allá de su entendimiento liberal. Este discurso prepondera la

protección de las garantías individuales de los ciudadanos frente a acciones de otros particulares y frente a la acción del Estado. Y, dado que la falta de respeto en el plano de los derechos políticos-electorales del ciudadano, fue una constante en el transcurso de los regímenes posrevolucionarios, no era casual que el partido haya desarrollado desde su mismo origen, una "especialización" para defender estos derechos. En este sentido, el Partido Acción Nacional ha sido consecuente en su papel de oposición democrática en momentos de la historia de este país en que se erigió un régimen de presidencialismo autoritario y de controles en el sistema político que nulificaron la pluralidad política (por la presencia del partido hegemónico) y autonomía de la sociedad civil (por la aparición de un sólido esquema corporativo con prácticas clientelares).

Es por eso que cuando ocurren los reemplazos interpartidarios traen la expectativa de que pueden diferenciarse del pasado autoritario y abrir la posibilidad de una consolidación democrática. Pero el caso de Nuevo León, es un ejemplo de que el reemplazo interpartidario a través del PAN no fue una condición sine qua non para avanzar progresivamente en la democratización.

Es por eso que ha sido la mayor preocupación en el análisis, indagar el paso de una diferenciación cualitativa en la capacidad de gobernar de un partido que llega al poder a través de un mediatizado proceso de liberalización y la profunda necesidad (por lo menos en los términos teóricos que aquí hemos defendido) que se tiene de construir una gobernabilidad democrática para diferenciarse con el pasado priísta.

Pero a juzgar por los resultados, podemos señalar que los actores de la transición de régimen no pudieron solventar esta deuda tanto por esta incapacidad de salirse de los esquemas de la tradición liberal que determina su voluntad democratizadora así como por las constricciones contextuales del pasado que sólo otorgó un camino más o menos

funcional de ciertas reglas de la democracia liberal-protectora y del pluralismocompetitivo. La transformación democrática, queda otra vez, como una tarea pendiente.

Ahora bien, no podemos establecer una relación de causalidad entre este desempeño de gobierno y las resultados electorales del 2003 donde el PAN pierde la gubernatura. Aquí intervienen variables que no hemos estudiado como por ejemplo, la estabilidad organizativa del propio partido; el desempeño de las campañas electorales de los principales candidatos del PRI y del PAN o el escenario nacional en donde el descrédito del gobierno federal panista de Vicente Fox era un efecto sumamente adverso.

El desempeño del gobierno panista, por supuesto, tiene un peso específico en la elección del electorado. El gobierno panista va perdiendo gradualmente su capital político; la legitimidad con que había ganado abrumadoramente las urnas en el año de 1997. Fue una administración que durante los primeros años de su gobierno (1998, 1999, 2000) aplicó una política de racionalidad financiera y administrativa que sin duda era acorde a la articulación de sus intereses doctrinarios. Pero en los siguientes dos años los problemas coyunturales comienzan cuando desde la sociedad civil se demanda una inclusión en la decisión pública sobre todo en materia de desarrollo urbano lo cual fue una gran apuesta sexenal y por otra parte, cuando las redes del narcotráfico encabezan la agenda de la seguridad pública. Ya hemos visto que esto tiene que ver sustancialmente con la capacidad gubernamental para establecer un orden político para la estabilidad institucional y el sostenimiento de la ley. Y sólo en el caso donde si su pudo establecer esta primera condición, como fue en el plano laboral, hemos señalado que esto se hizo desdeñando los incentivos para el uso sostenimiento de la ley en el plano de la autodefensa colectiva.

Aunque no demostramos una relación expresa de causalidad entre los problemas coyunturales del gobierno panista y su despido en las urnas por los electores en los comicios de julio del 2003, sí sostenemos que el desgaste del gobierno tuvo un peso específico. La deslegitimación creciente del gobierno fue sumamente evidente para la elite gobernante, tanto que Fernando Canales Clariond se vio obligado a renunciar a la gubernatura de Nuevo León en febrero del 2003, meses antes del término de su mandato constitucional. Cubrió el interinato, el que fuera su Secretario de Finanzas y Tesorería General del Estado, Fernando Elizondo Barragán.

La necesidad de que el principal actor de la transición de régimen fuera removido era innegable en la elite panista. Y así lo reconoce, uno de los principales operadores políticos del gobierno panista, Domínguez Ahedo, al determinarse que la salida de Canales era "necesaria", ya que a éste le convenía "bajarse de la carreta lo más pronto posible".

El gobernador fue invitado por el gobierno federal para ocupar la Secretaría de Economía, en esta necesidad de "empanizar" la administración foxista.

El fundamento jurídico en el que Canales Clariond dispuso su solicitud al Congreso del Estado para autorizar su salida, estuvo invocada en el artículo 93 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, que señala que la renuncia será aceptada cuando se funde una causa grave para el ejercicio del gobernador. La causa grave era argumentada, por supuesto, por la invitación a formar parte del gabinete federal, pero no así por el desempeño del gobierno que en términos de la estrategia de campaña pudiese afectar en mayor grado el camino de la sucesión en la gubernatura para el panista Mauricio Fernández, su contrincante en las camarillas internas del PAN.

Sin embargo, sea que la decisión se haya tomado en un efectivo timig político o no, el hecho fue el PAN es derrotado por Natividad González Parás, que era la segunda vez que competía por la gubernatura.

La renuncia del gobernador se cubrió de una formalidad jurídica, pero escondía una realidad lamentable que no se supo reconocer a tiempo: se ejerció el poder de forma estadocrática y patrimoníalista, sin saber aprovechar las áreas de oportunidad para la institucionalización de la política democrática. El gobierno de los empresarios panistas no supo diferenciar los alcances de un sufragio efectivo de un mandato representativo. Aunque pudo deconstruir parte del andiamaje autoritario, no supo construir a su vez, el andiamaje para una gobernabilidad democrática, este equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental en función de unas reglas democráticas para asegurar su estabilidad.