públicos donde exista algún tipo de interacción con los ciudadanos. Pero también implica un plano cerrado: este es el análisis de las posibles alternativas por las dependencias públicas, órganos de asesores y consultores. En la decisión, se determina el compromiso hacia algunas de las alternativas posibles. En la ejecución, es la puesta en marcha de la decisión adoptada por el aparato administrativo del Estado (Curzio, 2001: 165-167).

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

Ahora bien, para ser eficaz consecuentemente la política deliberativa incluye una doble dimensión: ser capaz de resolver los problemas tecnoeconómicos que le plantea la realización de sus objetivos (racionalidad instrumental) y la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantea el ciudadano (racionalidad comunicativa) (Aguilar, 1997: 26). Abonando en esta idea, sostenemos que un aspecto clave para la comprensión intersubjetiva es el compartimiento de la información entre el mundo de la vida, (entendida como sociedad civil) y los subsistemas de la economía y del Estado (entendida como agentes empresariales y los actores del régimen político respectivamente). Así que, conviniendo con la literatura habermasiana, la práctica deliberativa fundamenta la presunción de que bajo condiciones de un suficiente suministro de información relativa a los problemas de que se trate y de su tratamiento

analítico ajustado a la realidad de esos problemas, se consiguen resultados racionales "justos" (Habermas, 2005:372).

De esta premisa se deriva que la política de la democracia deliberativa está imposibilitada bajo la hegemonía unilateral de la información (Gambetta, 2001:35; Fearon, 2001:80). Esto es, no se puede esperar una comprensión intersubjetiva entre los actores políticos y sociales si no hay canales eficaces de comunicación y compartimiento de la información, principio antecesor en la toma de decisiones colectivas.[28] Participamos pues de la posición de Held:

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

Por consiguiente, basándonos en los criterios de Diamond podemos hacer una sencilla integración empírica de la democratización inferida en el ámbito del régimen y en el sistema político. El Cuadro 2.6 muestra los dos ámbitos en donde puede promoverse la institucionalidad de la política democrática. Cabe advertir que los mecanismos institucionales que se llegan a inferir en el ámbito del sistema político por supuesto tienen su original arreglo en el ámbito del régimen, pues de ahí proviene su

[28] Hasta ahora hemos enfatizado la importancia de la información en el proceso deliberativo dado que se considera que cuando se restringe el flujo de información, se reduce la calidad de la discusión y la decisión democrática de los ciudadanos considerados libres e iguales en la toma de decisiones colectivas. Pero Feres nos recuerda además del anterior, otros indicadores del procedimiento deliberativo a saber: a) Es inclusivo y público. b) Es libre de coacción externa. Esto es, los ciudadanos son soberanos en la medida en que se encuentran vinculados a los presupuestos de comunicación y a las reglas procedimentales de la argumentación. c) Es libre de coacción interna para permitir la igualdad de los ciudadanos (Feres, 2000:61).

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

Cuadro 2.6 Radios de institucionalidad de la política democrática en el ámbito del régimen político y del sistema político.

Democratización en el Régimen Político	*Democratización en el Sistema Político*
Control del Estado y sus principales decisiones desde el punto de vista práctico como desde el punto de vista de la teoría constitucional	Garantías a la libertades de creencia, opinión, discusión, expresión
Control del Poder Ejecutivo desde el punto de vista de la práctica y la normatividad constitucional por otras instancias de gobierno como el Poder Legislativo y el Poder Judicial	Amplio acceso a las diversas fuentes de información por parte de los ciudadanos
Incertidumbre en cuanto a los resultados electorales a partir de una oposición partidista y posibilidad de alternancia partidista	Igualdad política de los ciudadanos ante el derecho a pesar de la diferencia de recursos y protección efectiva de las libertades civiles y de grupos ante la discriminación
*Mecanismos de equidad para la competencia político-electoral en términos de una transparencia en el financiamiento a los partidos políticos y una reglamentación democrática de su vida interna.	Protección a los ciudadanos en contra de detenciones arbitrarias e intromisiones por los órganos del Estado o fuerzas no estatales organizadas
*Redimensionamiento y modernización de la	*Mecanismos para la deliberación

administración pública basados en el servicio civil de carrera	pública en donde los ciudadanos tengan acceso a una comunicación efectiva con la autoridad, así como al compartimiento de la información pública para la toma de la decisión pública.
*Equilibrio constitucional entre la federación, estados y municipios	*Mecanismos institucionales de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato para el ejercicio de la ciudadanía democrática.

Fuente: Elaboración propia con base en los criterios de Diamond (1999: 11-12).
Nota: La división de los cuadro en democratización en el ámbito del régimen y de sistema es propia. Asimismo los cuadros marcados con * señalan nuestra contribución a las señaladas por el autor.

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

La crítica a lo anterior puede provenir de los pensadores estructuralistas. Herederos de la teoría de modernización, en su postura, son las consideraciones de orden económico y bienestar social lo esencial, puesto que democracias que nacen con profundas desigualdades económicas entre los individuos, tienen pocas probabilidades de sobrevivir en el mediano y largo plazo, aduciendo su mínima sustentabilidad. En este enfoque, se argumentan que los factores estructurales del sistema representan los elementos necesarios para explicar el proceso de consolidación. Defienden la idea de que sin crecimiento económico sostenido y con una desigualdad social decreciente, una democracia tiene pocas posibilidades de consolidación (Lipset, 1959; Przeworski, 1996, 1998; Gasioroski y Power, 1998)

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

que tratamos de conjuntar a dos elementos que responden a lógicas distintas: mientras que la gobernabilidad responde a la lógica del poder, la democracia representa la lógica de la libertad e igualdad política; mientras que la gobernabilidad requiere la representación efectiva de los grupos en proporción a su poder, la democracia requiere la representación de los grupos en proporción al número de adherentes que cada grupo tiene. Esto sin duda, representa una tensión constante en su edificación y por supuesto suministra a los escépticos argumentos para fustigar "el proyecto utópico de la democracia". Contra esto, intentaremos resumir los elementos teóricos que permitan aducir la necesidad de una gobernabilidad democrática y por supuesto, un aterrizaje operativo.

2.8 Conclusiones

La necesidad de una gobernabilidad democrática partiendo de una fase de liberalización política.

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

y en sentido amplio (Russo, 2005:1-3). El autor alude a un falso dilema entre lo procedimental y lo sustantivo de la alternancia. En nuestra posición, la gran batalla de la transición mexicana ha sido en la conquista de reglas electorales democráticas, pero aún faltan otras condiciones sustantivas.

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

Por tanto atraemos la definición básica de Camou sobre gobernabilidad (Camou, 1996:14) pero la adecuamos a nuestro interés de estudio: equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental en función de la institucionalidad de una política democrática que asegure la estabilidad. La calidad democrática se exige en ambos polos del sistema político: por parte de las estructuras de la autoridad y por parte de los ciudadanos. Por supuesto que el principio de incertidumbre está inmerso en las reglas de juego democrático dado que ningún interés está garantizado *a priori*. Se trata de fundamentar un *ethos democrático* a través de la multiplicación de las prácticas sociales, las instituciones y los juegos del lenguaje en una responsabilidad ético-política (Aguilera, 2005:78-80).

Como podremos justificar a lo largo del proceso de investigación, en el caso de Nuevo León no constituye un cambio sistémico de democratización según lo expuesto

por los especialistas (Rose y Chull, 2001; Przeworski, 1998; Cansino, 2000), sino de un proceso de liberalización política en donde se otorgaron ciertos derechos políticos a los partidos políticos y a la ciudadanía en el ámbito electoral en un largo periodo de tiempo como señala la *transición de tipo prolongada*. Dado que no hubo acuerdos fundacionales para consolidar el compromiso de los actores políticos y sociales con el juego democrático, la liberalización política se da conforme se conceden los cambios en la legislación electoral (reglas de juego) y se dan cambios en la titularidad del poder político a través de un reemplazo interpartidario (estructura de autoridad). Utilizaremos el término de reemplazo interpartidario al haberse maximizado condiciones procedimentales para el acceso al poder político (Russo, 2005:1-3).

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

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

Pero volviendo al debate teórico que nos interesa, señalamos que la democracia electoral encaja con el modelo pluralista-competitivo (Del Aguila, 1997:140-149) o de republicanismo protector (Held, 2001:54). Pero en nuestra posición, la democracia implica algo más que escoger a los representantes o cuidar los derechos individuales.

La plena democratización en el ámbito del régimen político como del propio sistema político como ha quedado asentado, representa en buena medida un ideal al cual

deberían aspirar los titulares del reemplazo interpartidario. Aquí es cuando empieza a cuestionarse si sólo cambiaron las reglas de juego electoral y la estructura de autoridad o podemos esperar más cambios en el espacio público.

Hemos abierto esta discusión teórica con una definición de lo que se entiende por régimen y por sistema político. El lector podrá darse cuenta, que en nuestra arquitectura metodológica esta división es fundamental para entender después el problema de la gobernabilidad, ya ambos conceptos denotan diferentes grados de problematización, siendo el último el de mayor precisión integradora. Hemos señalado también que el concepto de liberalización política es más flexible que el propio concepto de transición política al otorgar un espacio de observación a los actores (partidos políticos, organismos sindicatos, organismos civiles) que se mueven en el ámbito del sistema político y que de hecho influyen en el cambio de reglas que determinan el acceso a los cargos públicos de acuerdo a unos valores previamente acordados. Por supuesto quien valida finalmente desde el punto de vista jurídico formal esos cambios es la estructura de autoridad. Pero, ahora bien, ¿qué tipo de cambio político puede permitir el aseguramiento de la democracia? La democracia electoral y el respeto irrestricto a los derechos individuales del ciudadano constituyen sólo unas piezas de la institucionalización de la política democrática. Lo faltante en la praxis es la institucionalización de los elementos del modelo democrático-participativo (Del Aguila, 1997:140-149) o del republicanismo desarrollista (Held, 2001:64) como puede identificarse también.

En esta perspectiva, se está de acuerdo con el enfoque estructural del neocorporativismo que busca la calidad y eficiencia de un conjunto de arreglos

institucionales que articulan los intereses y demandas de los grupos políticamente relevantes en las estructuras decisionales del Estado (Schmitter, 1992:17).

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

Las áreas del sistema político que destacamos en Camou y que la adecuamos para nuestro análisis investigativo son: el control del orden político para la estabilidad institucional y el mantenimiento de la ley (Camou, 2001: 39-40). Estas áreas nos permitirán explorar la institucionalización de una política democrática.

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

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

Cabe aclarar que el patrón del estudio no estará situado sobre la yuxtaposición gobernabilidad-ingobernabilidad una vez que arribó al poder el PAN, ya que la estabilidad política sólo estuvo en riesgo en el periodo de liberalización política, particularmente en la coyuntura del fraude electoral de 1985, cuando se creó un problema estructural de gobernabilidad.

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

CAPITULO 3

EL ABORDAJE DEL CASO NUEVO LEON

3.1 Introducción

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

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

Pero en el caso particular de Nuevo León podemos advertir como premisa fundamental que el proceso de liberalización política limita la emergencia a cabalidad de

una gobernabilidad democrática, al promover los cambios prioritariamente en el ámbito del régimen político específicamente en las reglas de juego institucional (reformas a la legislación electoral) y en la alternancia de la estructura de autoridad (reemplazo interpartidario en el Poder Ejecutivo y en la mayoría legislativa del Poder Legislativo).

Esta premisa es nuestro punto de partida para el análisis del caso Nuevo León en su periodo de gobierno 1997-2003. Consideramos que ante la ausencia de un acuerdo fundacional para establecer una democratización, que cambiara de forma definitoria la matriz política-cultural en el sistema político, se dio una transición de régimen, pero no sistémica. Sin embargo, posibilitamos la emergencia del análisis neoinstitucional, una vez que priorizamos que la transición trae aparejada la contingencia en la voluntad de los actores políticos: son ellos quienes pueden ampliar el proceso de democratización tanto en el ámbito del régimen como del sistema político. Esto implica pues, un principio de incertidumbre ya que no todo está predeterminado por el pasado institucional, sino también emerge la elección y la voluntad de los actores (Mansilla, 2000:81; March y Olsen, 1997: 35) para avanzar en lo que se ha llamado transición continua (Cansino, 2000:63) y completar la segunda fase de la democratización.

Por tanto, el resto del trabajo de investigación intenta "explorar las posibilidades democráticas" ha pesar de no haber acuerdos fundacionales para la democratización entre todos los actores políticos en la etapa de la liberalización: partidos políticos, organizaciones civiles y el mismo gobierno de la etapa autoritaria para arribar a una consolidación democrática sistémica y no sólo en el plano electoral (Cansino, 2000:68-69).

Previamente en el estudio se necesita reconocer la identidad política de los titulares del reemplazo interpartidario, en este caso el Partido Acción Nacional (PAN), dado que son los actores centrales en este análisis. Se precisan las coordenadas doctrinarias y de la elite de gobierno, que en buena medida influyeron tanto en su momento de partido opositor como de gobierno en funciones. El PAN al ser un partido de oposición por varias décadas en la entidad, se estrena como gobierno en el ámbito municipal en los años sesenta. Pero la responsabilidad de ser la primera fuerza política en el Estado llega hasta el año de 1997. [1]

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

3.2 El arribo de una nueva elite gobernante

Los panistas, una vez que arribaron al poder, llegaron con una legitimidad fuerte, ya que su fundamento de autoridad no fue cuestionado por un origen espúreo. Lograron desde inicio una gobernabilidad estructural (Camou 2000: 184).

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

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

términos simbólicos, una legitimidad irrefutable. Más aún, recién ganadas las elecciones, la imagen pública de Fernando Canales Clariond no podía ser mejor. Una encuesta de agosto de 1997, a un mes de haber ganado las elecciones, reflejó esta creencia de la sociedad nuevoleonesa. Un 82% de los encuestados calificaba al nuevo gobernador como inteligente. Un 71% de los encuestados señalaba que Canales Clariond tenía muy buena capacidad para gobernar, a pesar de que únicamente había sido legislador federal. Más del 70% lo consideró emprendedor, visionario y con liderazgo. Esta creencia estaba más relacionada con su pasado empresarial dado que un 43% lo consideraba más como empresario que como político. Finalmente un 66% de los encuestados tenía la expectativa de que con la llegada del PAN cambiarían positivamente los servicios de las dependencias en el gobierno.[2]

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

Canales Clariond era el responsable de una nueva elite gobernante encargada de operar el reemplazo interpartidario. Por elite gobernante entendemos a los actores dedicados a la función pública para la toma de decisiones en el ejercicio del gobierno. Esta elite está dedicada a la instrumentación de la política pública y debe mediar entre los diversos intereses de los grupos sociales (Hernández Vicencio, 2004:5).[3]

---

[2] "Dan voto de confianza a Gobierno de Canales" El Norte, 4 de octubre de 1997, p.101. La encuesta se aplicó en vivienda a personas mayores de edad, basado en un muestreo probabilístico.

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

En la conformación de la elite gobernante, antecede la existencia de una camarilla política que tiene su dinámica principal en la vida interna del partido. La camarilla puede entenderse como una facción lidereada por un jefe y compuesta por varios miembros de diferentes niveles del partido y la jerarquía burocrática. Los miembros están ligados por lazos de lealtad y habilidad. El fundamental nexo del intercambio en la relación entre el jefe y sus miembros es la siguiente: el jefe entrega posiciones de gobierno, favores y beneficios monetarios a su gente a cambio de lealtad, disciplina e información (Langston, 1993:1).

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

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

---

diferenciación en los conceptos de elite política en Mosca y Pareto recomendamos la lectura de Zuckerman (1977). Hemos hecho una diferenciación entre la camarilla política y la elite gobernante. Es importante explorar su diferenciación entre ambos conceptos dado que genéricamente ambos se refieren a un grupo de actores políticos que tienen un tipo de control político. La definición de camarilla política atiende más a la conexión de jefe-miembros ya sea tanto en la jerarquía burocrática como el ámbito partidista. Esta puede estar más entendida en la posibilidad de ir adquiriendo y consolidando el poder dentro de la organización burocrática o partidista. En cambio, la definición de elite gobernante sólo se refiere a los actores que ya están dedicados al ejercicio del gobierno y sobre todo lo más nos interesa en este capítulo, los que tienen la responsabilidad política y la instrumentación de la política pública. La camarilla política es la que da el sustento para la integración de la elite gobernante, pero es esta última la que define la capacidad de gobernar y puede incluso extraerse a los intereses que privan a la camarilla, si se pone en duda su lealtad al proyecto de gobierno.

En la camarilla de los "Mauricistas", corresponde a los adeptos en torno a la figura de Mauricio Fernández Garza, dos veces candidato a la gubernatura de Nuevo León (1997,2003) y perteneciente a uno los grupos empresariales más consolidados de Nuevo León, el Consejo de Administración del Grupo ALFA desde 1990. Generalmente la camarilla "San Nicolás", representa a los militantes del PAN que habitan en este municipio y que tienen una organización sólida territorial en las colonias para la obtención del voto.

A partir de 1994, la camarilla de los "Mauricistas" representó una nueva corriente de panistas sobre todo emergentes en los municipios de San Nicolás y Guadalupe que buscaron tomar posiciones dentro del partido, enfrentándose a la camarilla de San Pedro, que tiene un dominio predominante sobre la estructura organizativa.[4] Sin embargo, el predominio de la camarilla de "La Cúpula" ha sido evidente al resultar Fernando Canales, dos veces ganador en la elección interna del candidato del PAN (1985, 1997) y en la elección constitucional para gobernador en 1997.

Como podrá observarse en el siguiente Cuadro 3.1, la mayoría de la elite gobernante provenía principalmente del sector empresarial, aunque ocho de ellos tenían algún tipo de experiencia en la función pública, principalmente en la administración pública municipal, dado los triunfos electorales del PAN en este ámbito desde finales de los años setenta. A excepción de Héctor S. Maldonado, Jesús Zacarías Villarreal, Oscar Bulnes Valero y José Santos Suárez, el resto de los integrantes del gabinete tenían

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

militancia en el partido; aunque Fernando Elizondo Barragán obtuvo su militancia a mitad de la administración.

Canales Clariond integró en su gabinete a sus compañeros militantes del PAN de la camarilla de "San Nicolás", sin embargo no en áreas centrales del gabinete, sino en organismos descentralizados: Jesús Hinojosa Tijerina es nombrado director de la paraestatal Agua y Drenaje y Adalberto Núñez, director de Fomerrey.[5]

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

Cuadro 3.1. Principales actores de la elite gobernante

Actor político	Experiencia en el sector privado	Experiencia en el servicio público	Año de ingreso al PAN
Fernando Canales Clariond (gobernador)	Director General Adjunto y Vicepresidente del Consejo de Administración del Grupo IMSA	Diputado Federal 1979-1982	1978
José Luis Coinderau (Secretario General de Gobierno)	Consejero de Arfinsa, Grupo Serfin	Regidor de San Pedro, 1994-1996, 1992-1994	1961

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

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

Fernando Elizondo B. (Secretario de Finanzas)	Presidente Ejecutivo de SYR	Presidente del Consejo Consultivo Ciudadano de San Pedro 1992-1995	2001
Carlos Domínguez Ahedo (Secretario de la Contraloría)	Director Comercial del Grupo HYL (Grupo Alfa)	Ninguna	1985
Fernando Margain Berlanga (Secretario de Desarrollo Social)	Bufete Jurídico Margáin, Rojas, González, S.C.	Presidente Municipal de San Pedro 1994-1997	1978
Carlos Zambrano Plant (Secretario de Desarrollo Económico)	Consejero del Grupo Industrial Ramírez y subsidiarias	Regidor de San Pedro, 1994-1997.	1992
Oscar Bulnes Valero (Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano)	Diseñador de Macroplaza, Teatro de la Ciudad, Infonavit, Palacio y Torre Legislativa y Museo de Historia Mexicana	Ninguna	No activo
José Martínez González (Secretaría de la Educación) *	Director Laboral Corporativo, Grupo Industrial Alfa 1976-1994	Secretario de Ayuntamiento de Monterrey 1994-1997	1996
Jesús Zacarías Villarreal Pérez Secretario de Salud	No se conoce	Director del Hospital Universitario-UANL	No activo
Jesús Hinojosa Tijerina (Agua y Drenaje)**	Director de empresas en Monterrey y San Nicolás	Alcalde de Monterrey 1994-1997	1966
Adalberto Núñez Ramos (Fomerrey) **	Ejecutivo de Ventas de Anuncios Directorios S.A. de C.V.	Alcalde de Monterrey, 1994-1997, San Nicolás 1992-1994; 1977-1979	1991
José Santos Suárez (Procurador General del Estado)	Socio del Despacho Rojas- González – De la Garza	Ninguna	No activo

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

Los cambios estructurales a la estructura de gobierno fueron principalmente en dos áreas: salud y desarrollo social. La Subsecretaría de Salud fue elevada a rango a de Secretaría de Salud, y por tanto, su titular Jesús Zacarías Villarreal Pérez, entró como funcionario de primer nivel en el gabinete.[7] .

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social, una de las secretarías que más se le podía identificar con antecedentes en el salinismo cambió de nombre a Secretaría de Desarrollo Humano. Esta Secretaría a su vez, sufrió un nuevo cambio organizacional al fusionarse con ella la Secretaría del Trabajo para dar paso la Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo en el año del 2002.[8] Este cambio tendrá que ver con el perfil doctrinario del PAN que se describe a continuación.

3.3 La plataforma de gobierno del PAN

El Partido Acción Nacional ha manifestado ideológicamente una preferencia por el método democrático para el acceso al poder. Tiene en este sentido las características de un partido de centro derecha, además de que mantienen un principio de igualdad ante la ley. Contrariamente los partidos de extrema derecha, desembocan en doctrinas anti-liberales y anti-igualitarios. Como señala acertadamente Bobbio (1995:77, 81,85) los extremos políticos tanto de izquierda como derecha mantienen un lenguaje de intolerancia a las formas democráticas.[9] En el caso del origen doctrinario del PAN, no

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

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

[9] Sin embargo, aunque en el mismo origen doctrinario del PAN haya una postura de centro democrático, esto no desmerece que en el transcurso de su historia quede expuesta su coalición dominante a camarillas políticas de extrema derecha. Un ejemplo de lo anterior puede ser la incorporación del grupo conocido

ocurre este desprecio ideológico-doctrinario a la democracia, más bien, se acerca a los principios de la democracia liberal. En su fundamento, la democracia liberal es entendida como un modelo en el cual se prepondera la protección de las garantías individuales de los ciudadanos frente a acciones de otros particulares y frente a la acción del Estado (Del Águila, 1997: 140-149). De ahí deviene la idea de que la protección de la libertad requiere una forma de igualdad política entre las personas: la igualdad formal para proteger sus intereses de los actos arbitrarios del Estado y de los demás sujetos.

El PAN tiene una convergencia doctrinaria con lo anterior. Desde su mismo origen partidario, nace incluso cómo una contrapropuesta de ciertos grupos económicos y de la intelectualidad mexicana frente a la política de masas cardenista, que consideraron como una injerencia inaceptable en la vida política y social de la nación. En el PAN, bajo el principio de subsidiariedad, hay un compromiso con que la vida política, al igual que económica es una cuestión de libertad individual, y para esto se necesita un libre mercado y un Estado Mínimo, porque de acuerdo a su programa doctrinal-liberal:

> El Estado debe propiciar todo aquello que los particulares puedan realizar convenientemente en beneficio de ellos mismos y de la sociedad, sin la intervención de la autoridad. En esta forma, la actividad de la sociedad se realiza con mayor libertad y tranquilidad, la burocracia disminuye y se perfecciona la función del gobierno para beneficio de todos.[10]

---

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

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

Su programa incluye la extensión del mercado, la creación de un Estado despojado del compromiso excesivo de la regulación económica y se manifiesta en la formación de un gobierno fuerte que aplique la ley y el orden.[11]

En su plataforma de gobierno el PAN establece un compromiso por la erradicación del pasado priísta identificado en el plano autoritario y en contraste, generar nuevos espacios de construcción democrática; aunque no hay una conceptualización precisa de una gobernabilidad de tipo democrática.[12]

El PAN identifica como prioritario establecer un cambio de las estructuras administrativas viciadas; la eliminación de los cotos de poder creados en función del clientelismo político; la independencia del Poder Judicial y la separación del gobierno-partido en el poder. Para ello, ponían en el centro de la plataforma al modelo de la sociedad civil para que fuera el eje rector del principio de "mandar obedeciendo" en el logro del bien común.

Pero reconocían, asimismo, que la democratización no resultaría una tarea sencilla, ni en donde se tendrían cambios rápidos en las estructuras que se construido intereses a lo largo del tiempo; esperaban por supuesto, resistencias de los actores del pasado a las necesidades de transformación:

> No se debe pretender parar a una locomotora que viene a 200 Km. por hora en 20 metros; sin embargo, lo importante es estar decididos a accionar el freno y detener un convoy que va al abismo. Debemos esperar que la resistencia máxima al cambio la ejerzan los intereses creados de todos aquellos que ha estado usufructuando la situación injusta que hemos vivido en todo estos años. Ellos no

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

[12] ¿Qué es el PAN?, Partido Acción Nacional, Ed. EPESSA p. 5. En una entrevista Loaeza señala que en México, la corriente política Unión Nacional Sinarquista manifestó una intolerancia a las formas democráticas por asociarlas con el liberalismo. El sinarquismo y el PAN, empero, no tuvieron una relación fructífera (Hernández López, 2000:58).

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

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

Según el PAN, en el rediseño de la administración pública era necesario aplicar el sistema de calidad total, cuya parte central es la satisfacción del "cliente" vocablo que suplantó al concepto de ciudadano.[15] En la Plataforma de Gobierno, señalan que el "ser humano" tiene el derecho y la obligación de participar en la sociedad; pero esta función -acota el documento- no puede cumplirse con eficacia si "los ciudadanos no tienen información veraz de lo que sucede en su entorno y les faltan elementos de juicio para participar con certeza".[16] En consecuencia, una de las medidas prioritarias anunciadas era la oportuna comunicación a la opinión pública de las evaluaciones sobre el desarrollo de planes, programas y proyectos, sin ocultar los errores para cumplir con el postulado *¡Vota verdad!* en la campaña panista.[17] Es decir, a pesar de su doctrina de raigambre plenamente liberal, no renuncia, por lo menos en el discurso de la plataforma de gobierno, al fortalecimiento de la sociedad civil desde la postura republicana: "(...) es fundamental para obtener un gobierno elegido y vigilado por el pueblo, reestructurado y organizado a través de un nuevo modelo, para que en realidad esté al servicio de todos.

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

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

Pero el proyecto institucional que más se acercó a esta propuesta, considerado como un sello de las administraciones panistas fue el *Programa de Línea Directa*, en donde cada semana se daba una interlocución del ciudadano con los principales miembros del gabinete incluido el gobernador, para tratar de resolver las problemáticas tanto urbanas como rurales. La recepción individual de la queja era un objetivo explícito en esta forma directa de relacionarse con la ciudadanía; el objetivo implícito, era lograr la desarticulación de las manifestaciones masivas o de protestas que pudiesen desacreditar el trabajo de la administración panista.[19]

Como lo muestra el Cuadro 3.2, el "éxito" de este programa no podía más que acreditarse a través de las cifras que presentaba el mismo gobierno estatal, sin poder corroborarse empíricamente la resolución fidedigna a las demandas.

Cuadro 3.2 Resultados oficiales del Programa Línea Directa (1997-2003)

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

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

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

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

Como apunta Hernández Vicencio, la lógica del gobierno del PAN es favorecer la comunicación individual, soslayando el trato directo con la sociedad organizada. Pero al mismo tiempo, existe una incapacidad de establecer mecanismos alternos de vinculación con la sociedad y de promover sus logros como gobierno de forma que se amplíen sus bases de apoyo más allá de los procesos electorales (Hernández Vicencio, 2000:211).

Cabe señalarse que hubo también otras formas de participación ciudadana, como los consejos consultivos en la Procuraduría General del Estado, en la Junta de Conciliación y Arbitraje del Estado, en el Consejo Estatal de Transporte o en la Secretaría General de Gobierno, pero esta no fue una política constante en todas las áreas de la administración pública, ni existieron lineamientos jurídicos para su obligatoriedad. Por ejemplo, en la Secretaría General de Gobierno, cuyo responsable fue José Luis Coindreau, se formaron consejos de participación ciudadana pero sin la intermediación de un reglamento interno sobre el cual sus integrantes podrían conducirse, ya que lo menos que se buscaba, según Coindreau, era "burocratizar" sus funciones, sino que se dejaba que ese cuerpo de ciudadanos "determinasen su forma organizacional". [20]

De acuerdo al entrevistado (que fue uno de los principales responsables de la operación política del gobierno), el dilema para su administración pública era cómo incorporar a la voluntad ciudadana en la toma de las decisiones sin que el funcionario tenga una irresponsabilidad en la decisión. Este por lo menos, era en términos prácticos,

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

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

> ¿Cómo en un gobierno das cabida real al deseo ciudadano que te eligió para mandar? te eligen para tú mandes no para que te la pases consensando todo el día, ¿cómo hago para incorporar una sociedad inquieta, madura que desea que se le escuche y participar, cómo hago para incorporarlo a decisiones de gobierno, sin que mi funcionario pierda la responsabilidad que él tiene?[21]

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

Sin embargo, como daremos cuenta en el transcurso de la investigación, esta ausencia por incorporar institucionalmente a la participación ciudadana, ya sea en términos de una resolución legislativa a su favor o en la toma de la decisión pública, sería un constante déficit para garantizar una gobernabilidad de tipo democrática.

Ahora bien, en perspectiva comparada, el ejercicio de gobierno nuevoleonés puede tener algunas similitudes con otros estados gobernados por Acción Nacional. Por ejemplo, hay quien señala que para el caso de Chihuahua lo importante fue ordenar la administración para lograr más eficiencia en el gasto y en la prestación de los servicios públicos y atacar los problemas más sentidos por la población: empleo, educación y seguridad pública (Aziz, 2000:50). Para otro autor, los gobernadores del PAN se han concentrado en tres áreas: leyes que obligan a rendir cuentas, adelgazamiento de la

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

administración pública y el tema de las reformas para hacer un federalismo más justo (Hernández Rodríguez, 2003:805). En la opinión de otra especialista, señala que los gobiernos emanados de Acción Nacional tienden por lo general a darle prioridad a las tareas administrativas con base en criterios de calidad total, que sobre la construcción de obra pública altamente visible y políticamente redituable (Mizrahi, 1996:62).

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

No obstante, no se acredita lo que señala Mizrahi, en el sentido de que los gobiernos panistas no priorizan la construcción de obra pública con fines políticamente redituables. Como veremos más adelante, esta fue una de las apuestas más importantes del sexenio y en donde paradójicamente se generaron algunos de los desafíos políticos más acuciantes.

Ahora bien, en Nuevo León, el tema del federalismo fue una propuesta importante. El gobierno manifestó su inconformidad con la fórmula de distribución de participaciones contenida en la Ley Federal de Coordinación Fiscal, cuya modificación a partir de 1990 había ocasionado una severa restricción de las finanzas estatales. Por ello, en noviembre de 1997 Nuevo León presentó una iniciativa de reforma a dicha ley ante el Congreso de la Unión, que sin embargo, quedó en la congeladora legislativa.[22] Esta fue

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

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

En el antecedente inmediato en esta lucha por el federalismo está que en octubre de 1997, la estrenada elite gobernante se encontró con un déficit creciente en las arcas del estado. El monto de la deuda pública en 1997 era de 11, 280 millones de pesos millones de pesos, siendo mayor a todo el presupuesto estatal. El servicio de la deuda se estimaba en 6.8% de los ingresos estatales, cantidad superior a lo que destinaba a desarrollo social, más del doble del presupuesto para desarrollo económico y más de tres veces el presupuesto para ecología y desarrollo urbano.[24] El problema financiero del estado, era una de los primeros obstáculos que enfrentaría administrativamente la administración panista.

Es por eso que en los primeros tres informes de gobierno (1998, 1999, 2000) se reconocían los retos en el rubro financiero: las insuficientes participaciones en el fondo regional de la recaudación federal, la elevada deuda estatal (derivada en su mayoría del financiamiento del Metro y de obras relacionadas con la presa El Cuchillo) y el otorgamiento de prestaciones pensionarias no respaldadas por reservas financieras calculadas, además de la alta proporción del gasto educativo que el Estado debía sobrellevar con motivo de la federalización acordada en 1992.[25]

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

[23] La batalla por una nueva fórmula de coordinación fiscal entre los estados y la federación no era nueva. Cuando el extinto activista político de oposición, Salvador Nava Martínez, era presidente municipal del San Luis Potosí, exigió el cumplimiento de la ley al demandar el manejo de las participaciones federales que le correspondían al municipio que gobernaba. Después deviene esta lucha con los gobernadores panistas. Por ejemplo, Vicente Fox como gobernador en Guanajuato, encabezó la demanda por un nuevo federalismo fiscal (Martinez Assad, 2003:29).

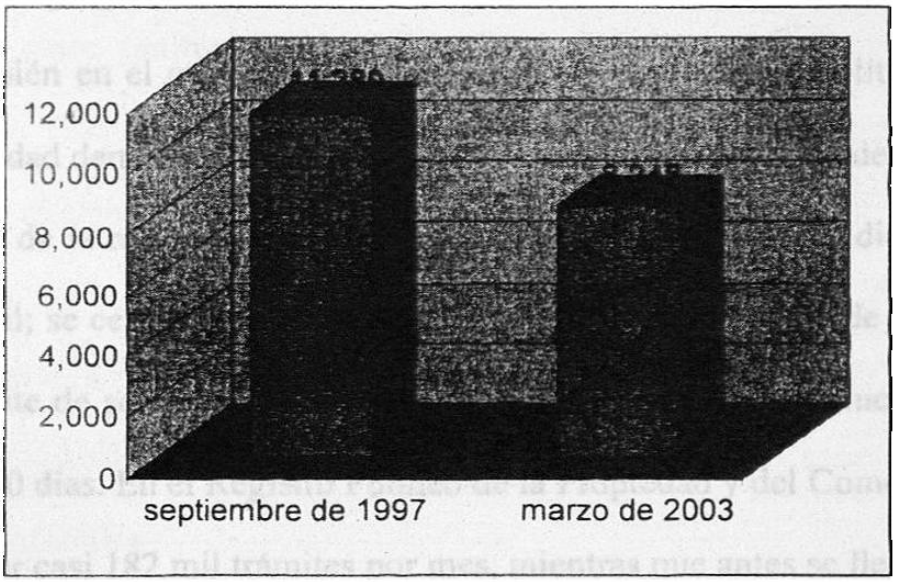
[24] Plan Básico de Gobierno, Partido Acción Nacional, 1997, p. 21.

[25] Informes de gobierno 1998, 1999 y 2000, Gobierno del Estado de Nuevo León, CD-ROM

millones de pesos se pudo reducir para el año 2003 en 8, 248 millones de pesos, logrando con esto una reducción de 2[illegible] % de la deuda estatal.

Por lo anterior el Estado pudo lograr la calificación en el año 2002 de las firmas calificadoras de riesgo crediticio Standard & Poor's y Moody's Investor Service que avalaron el esfuerzo del saneamiento de las finanzas públicas. El apoyo al desarrollo económico del Estado se tradujo en una inversión extranjera de más de 8 mil millones de dólares en su gestión, con un promedio de casi mil 600 millones de dólares al año.[26]

Gráfica 3.3 Saldo de la deuda del Gobierno del Estado y sus entidades paraestatales.



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

Este eficaz reordenamiento financiero logró que en el año 2002, la inversión pública se ubicara en 3 mil 958 millones 566 mil pesos, lo cual representó un

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

.crecimiento del 48.5% en términos reales con respecto al 2001 y cinco veces superior al monto destinado en 1997. De estos recursos, se invirtieron en el sector educativo 12.1%; desarrollo social 22.3%; seguridad pública 4.9%, apoyos a municipios 21.5%: infraestructura administrativa de los servicios que ofrece el estado 2.8%. La cifra más alta en cuanto a cantidad de inversión fue de obras viales y mejoramiento urbano que fue de 36. 4%. Por ejemplo, es notoria la construcción de 42 pasos de nivel y a desnivel en estos seis años, que sin duda era necesaria dado el crecimiento de la densidad vehicular y los problemas viales que estos ocasionaban en el área metropolitana de Monterrey, que pasaron de 72 obras de este tipo en 1997, para finales del 2003, se lograron 114.[27]

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

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

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

que la Procuraduría General de Justicia del Estado.[28] Esta visión de racionalidad administrativa sería reconocida por uno funcionarios de alto nivel en esta gestión:

> La racionalidad administrativa panista es pragmática: obtener más resultados con menos recursos, principio de la iniciativa privada aplicada al sector público. La parte social se atendió con los postulados del panismo que es el principio de subsidiariedad para formar el capital humano. Para muestra un botón: la Secretaría de Desarrollo Social se convierte en Desarrollo Humano (...) Era muy evidente el manejo bajo principios de administración clásicos (sic) y la introducción de la esencia panista bajo el principio de subsidiariedad.[29]

Como hemos observado, la plataforma de gobierno que justamente prevé la racionalización administrativa encontró las condiciones para realizarlas ante el escenario de la enorme deuda estatal con la que se encontró el panismo en 1997.[30]

Sin embargo, esta eficacia en la racionalidad administrativa, no tendría la misma comparación en el plano político, como lo admitiría el entonces jefe de la Oficina del Gobernador, Carlos Domínguez Ahedo al señalar que "en la administración pública fuimos sumamente eficientes, pero en política no".[31]

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

---

[28] Sexto Informe de Gobierno. Fernando Elizondo Barragán. Resumen 1997-2003, Gobierno del Estado de Nuevo León, CD-ROM, p.23; Primer Foro de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, 12 de septiembre del 2003.

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

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

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

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

Nuestro abordaje al fenómeno de estudio, no es tanto determinar por qué el PAN perdió la gubernatura en el 2003, dado que intervienen otras variables que escapan a nuestra metodología.[32] No consideramos automáticamente que dada una cierta eficacia financiera y administrativa se generó una contraparte de legitimidad democrática.

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

3.4 El problema de la insuficiencia de la democracia electoral

Interesa reconocer el paradigma de gobernabilidad del PAN desde el punto de vista de la racionalidad democrática, y en esto, sostenemos que en buena medida la liberalización política iniciada años antes condicionó la emergencia y consolidación de una gobernabilidad democrática, al limitarse a los "cambios" en la temática electoral y

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

en la estructura de autoridad. Por supuesto, esto no sería una hipótesis válida, sino se confirma mediante el análisis de las acciones del gobierno, la voluntad de la nueva elite gobernante por establecer la institucionalidad de la política democrática tanto en el ámbito del régimen político como del sistema político.

Por supuesto, en la comprensión de la etapa de liberalización política, hay que referir un pasado contextual que limitó la transformación sistémica. Este pasado contextual se refiere a un patrón histórico determinado en donde se articularon tanto unas demandas usuales y esperadas como un conjunto de respuestas usuales y esperables, bajo unos principios de orientación y de mecanismos de resolución de esas demandas (Camou, 1994:30-31). Ya sabemos que la referencia obligada para entender este patrón histórico es la estructura autoritaria y aterrizando en el plano local, entendemos que este "paradigma de gobernabilidad" respondió en buena medida a las necesidades del sistema político mexicano en su conjunto. Los mecanismos que articularon la red de poder en el país estuvieron basados en la constitución de un partido político dominante (en su versión de PNR, PRM y PRI) con la suficiente eficacia política para cooptar a la mayoría de los sectores sociales, fortaleciendo al Poder Ejecutivo por encima del Poder Legislativo y Judicial, además de propiciar la cerrazón de la legislación electoral para regular la pluralidad política.

Basado en una red de alianzas regionales, se encuadró el aparato partidista dominante bajo el discurso de la defensa de las conquistas revolucionarias ya sea en el campo político, social o agrario (París Combo, 2000:108; Merino, 2003:37; Hernández Rodríguez, 2003:796).[33] Los gobernadores no pudieron escaparse de esta realidad.

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

La mayoría de los estudios que analizaron la época de estabilidad política de 1940 a 1970, describieron a los mandatarios como enviados del presidente, encargados de aplicar las políticas públicas federales. La correlación de fuerzas políticas reales se reprodujo en la localidad: el poder de designación de candidatos a presidentes municipales, diputados locales y funcionarios públicos era una facultad del gobernador. El gobernador era el poder prominente sobre los otros dos poderes, el judicial y el legislativo (Hernández Rodríguez, 2003:796). El "paradigma de gobernabilidad" también estuvo edificado en un alto dinamismo industrial y empresarial que lo ha caracterizado desde principios de siglo.

En esta lógica, cuando el gobierno del PAN arribó al poder el objetivo era seguir orientándose "(...) hacia el desarrollo integral y armónico y que constituye, por sus ventajas competitivas, su calidad de vida y su entorno de paz social, una opción altamente atractiva para las inversiones industrial, agropecuaria, comercial, financiera y turística". [34]

En este entorno, el desarrollo económico en el Estado, se ha presentado sin grandes fluctuaciones sociales que hayan puesto en riesgo la estabilidad social en comparación de otros estados que presentan *clivajes* negativos en materia de bienestar económico y social.[35]

Dentro de los principales apoyos a la actividad económica, señalan que en la administración, con sólo el 3.9% de la población en el país, se crearon el 8.2% de los empleos generados en el ámbito nacional, logrando ser el tercer estado en generar

---

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

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

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

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

Según una de las estadísticas del año 2000 en la estimación en la reducción de la pobreza, Nuevo León tuvo un comportamiento de -38.4%, por encima de entidades como Jalisco que presentó un -19.2% o Querétaro con el 8.9%. Nuevo León también tuvo uno los más altos índices de índice de bienestar sólo superado por el DF.[37] En Nuevo León, durante el periodo de Fernando Canales, se obtuvo la esperanza de vida más alta en todo el país (79.09 años en la mujer y 74.99 años en el hombre). Además se contó por primera vez con cobertura universal de los servicios de salud con acceso a servicios de especialidades para toda la población nuevoleonesa.[38]

Existió en términos generales una capacidad para llevar a cabo una gestión eficaz de la economía, promoción del bienestar social y la garantía de servicios sociales mínimamente adecuados que son áreas del sistema político donde es posible que surjan las anomalías que pongan en jaque la gobernabilidad (Camou, 2001: 39-40). En este sentido, el gobierno panista mantuvo una *eficacia decisoria* entendida como su capacidad para ejecutar las decisiones necesarias y alcanzar los fines requeridos por los gobernantes; yaciendo el básico en lograr el mantenimiento del propio régimen (Morlino, 1985: 219, 228).

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

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

estado. La discusión está en el lado de la democracia política, reafirmando nuestra tesis de darle una autonomía al proceso político, al considerar que el cambio político no está determinado por estructuras económicas, sociales o culturales como señalaron marcadamente las teorías de la modernización (primera generación) y de la dependencia (segunda generación) (Martí Puig, 2001:116,119).

Ahora bien, durante la administración panista no se generaron los indicadores de legitimidad en un sentido negativo como la ausencia de un orden civil y manifestaciones de oposición al régimen de forma violenta (ni siquiera en el plano laboral como revisaremos más adelante), aunque sí se presentaron manifestaciones públicas por parte de la ciudadanía pero aisladas de un contexto protagónico ante la opinión pública.[39] Tampoco se registran los indicadores de legitimidad en un sentido positivo como son las manifestaciones de apoyo abierto durante la vida normal del régimen. Estos también pueden suceder en momentos particularmente delicados cuando sucesos extraordinarios ponen en riesgo la supervivencia del régimen (Morlino, 1985:177-209).

Cabe acotar que la gobernabilidad a la que alude Morlino, no está pensada en términos de la racionalidad democrática, sino sólo en términos formales. Y esta no es nuestra discusión. Nos interesa la institucionalidad de la política democrática en la construcción de la gobernabilidad. Ahora bien, una veta investigativa que sugieren tanto Morlino (1985:177-209) como Linz (1996a:70) es que los partidos de oposición al régimen, son clave para manifestar un apoyo abierto explícito a un régimen democrático,

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

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

El "problema de la gobernabilidad democrática" está en otro lado. En Nuevo León subrayamos que esta problemática se encuentra en el plano político. En esta parte, el estado no se diferenció de otras entidades engarzadas en la lógica del poder autoritario en sus tres ejes: hiperpresidencialismo, mínimo pluralismo político y corporativismo de amplios sectores sociales ligados al clientelismo político del PRI. Esto permitió la funcionalidad del autoritarismo que diversos autores han tratado de explicar a partir de diferentes orientaciones.[40]

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

---

[40] Véase el tratado de Molinar Horcasitas que define tres vertientes principales la interpretación: los pluralistas (que finalmente trabajan la teoría de la modernización) Patricia Richmond, Martin Needler. Howard Cline, los plenamente autoritaristas Juan Linz, Susan Kaufman, Roger Hansen y los marxistas Víctor Flores Olea, Adolfo Sánchez Vásquez, Enrique González Pedrero entre otros (Molinar Horcaditas, 1993:3-55).

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

Loaeza intenta dar razones en este sentido. Señala que hay una creciente influencia de la dimensión territorial-cultural que define el comportamiento con base en los factores de poder estrictamente locales (Loaeza, 1999:94-95). Adecuando a la explicación de la democratización por la vía centrípeta, eso puede explicar el avance de la oposición panista en estados como Baja California, Chihuahua, Jalisco o Nuevo León a principios de los años ochenta.

El PRI fue afectado por este último proceso dado que tuvo que enfrentarse a los opositores que subrayaron la movilización electoral local y que pugnaron por una política de bases territoriales. Es así que las líneas de conflicto político no transcurren a lo largo de fracturas ideológicas ni de antagonismos de clase, sino por linderos regionales.

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

- Sin embargo, este mismo proceso de competitividad electoral alcanzado devela el problema de la insuficiencia de la democracia electoral: no sólo la democracia se debe entender a través del voto, como señala el modelo pluralista-competitivo (Del Aguila, 1997:140-149) sino como un engranaje institucional que permita recorrer el sistema político a través de la rutina democrática. En este punto, convergemos junto con Karl y Schimitter del peligro de *la falacia del electoralismo*, al privilegiar la competencia electoral sobre otras dimensiones de la democracia (Karl y Schmitter, 1996:37-49).

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

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

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

democrática en dos áreas: el control del orden político para la estabilidad institucional y el mantenimiento de la ley (Camou, 2001: 39-40).

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

Siendo esta nuestra premisa básica, diseñamos una metodología que nos permita abordar empíricamente estos fenómenos. Dividimos el trabajo metodológico en cuatro grandes conceptos operativos: primero, la liberalización política, en donde el PAN es un actor fundamental; segundo, el régimen político en su división de poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial en donde se erigen las reglas jurídicos-formales que permiten la institucionalidad de la política democrática tanto internamente como en el ámbito de la sociedad; tercero, el Poder Ejecutivo en su relación con la sociedad, destacando las necesidades de comunicación en la responsabilidad política y de incentivar la democracia deliberativa en la toma de decisiones en conjunto con la sociedad civil y cuarto, la generación de un neocorporativismo sindical apegado a la autenticidad de vida democrática permitiendo el respeto a las garantías sociales de los trabajadores.

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

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

Sin embargo, este cúmulo de déficit no amenazó la relación de gobierno, por lo que no representaron *problemas estructurales de gobernabilidad*, sino que se quedaron en el plano de *problemas coyunturales de la gobernabilidad* (Camou, 2000:184). Tanto el análisis del régimen político, la relación del Poder Ejecutivo-sociedad civil y la relación Poder Ejecutivo-sindical-empresarial están encuadrados en nuestra definición central de la investigación la gobernabilidad democrática, definido como el estado en donde la eficacia y legitimidad de las acciones de un gobierno están enmarcadas en el desarrollo de una institucionalidad de política democrática para el sustento de la estabilidad. Este análisis sólo procede una vez que se sustenta el camino de liberalización política iniciado fundamentalmente por el PAN en la segunda mitad de los años ochenta en el Estado.

3.5.1 Análisis de la liberalización política

El capítulo inicialmente considera la crisis del *paradigma de gobernabilidad autoritaria* antecedente y el paso a la liberalización política de acuerdo al surgimiento de una resistencia cívica iniciada en dos frentes: en la sociedad civil y en la sociedad política que conformaron una oposición democrática al preservar su zona de autonomía; disputar su legitimidad; elevar los costos del gobierno autoritario y por último, que llevase a la creación de una alternativa democrática creíble (Stepan, 1996:62).

Este proceso gradualista, seguido de forma intermitente por los actores de la oposición a partir de la coyuntura de 1985 logró evidenciar: a) Un régimen atravesado por conflictos políticos abiertos o latentes y con niveles de eficacia decisoria y legitimidad decrecientes, que comprometen la estabilidad y por lo tanto su gobernabilidad (Cansino, 2000:63). La oposición democrática, a largo plazo, logra acuerdos con el régimen para obtener cambios legislativos en materia electoral, sin desconocer la influencia que tuvieron las reformas electorales en el ámbito federal para lograr la ciudadanización del IFE a partir de 1990. Cabe advertir, que en este proceso, algunos actores sociales que se sitúan en el proceso de liberalización política tendrían un mayor específico que otros, ya que algunos fueron más centrales en el avance de la liberalización. Aunque ponemos en el encuadre metodológico a todos los que de alguna u otra manera realizaron alguna acción de protesta, en el desarrollo del capítulo tenemos a tres instancias determinantes que actuaron estratégicamente entre los años de 1985 y 1987: el Partido Acción Nacional (como actor clave principal) la Asamblea Democrática Electoral y el Ejército Democrático. Cabe acotar que en estas dos últimas expresiones hubo integrantes del

PAN, sin que llegue a precisarse un grado de autonomía respecto al partido. Por tanto, la propuesta metodológica se sintetiza en el cuadro siguiente.

Cuadro 3.4 Propuesta para el análisis de la liberalización política

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

3.5.2 Análisis del régimen político

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

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

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

Este es el consenso a nivel procedimental tiene que ver con las reglas del juego que permite la operatividad del régimen y que se refiere a la constelación de los actores políticos principales, funcionarios de elite gobernante (Poder Ejecutivo) legisladores (Poder Legislativo) y jueces del aparato de justicia (Poder Judicial) (Sartori, 2001:122). Partamos de un punto nodal para entender la estabilidad del régimen político: el triunfo electoral le permitió al PAN mantener un gobierno unificado, esto es, que la mayoría legislativa del Congreso del Estado, corresponde al partido al cual también pertenece el titular del Poder Ejecutivo. Por supuesto, esa categoría está acorde al área de denomina el control del orden político para la estabilidad institucional como hemos señalado anteriormente.

En ese contexto, la institucionalidad de la política democrática, se buscaría en la toma de decisiones que en materia jurídico-formal fueran promovidas en la relación Poder Ejecutivo- Poder Legislativo- Poder Judicial, de acuerdo a una Reforma del Estado.

Por tanto, bajo esta posición de gobierno unificado panista, se analizan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para la promoción de la institucionalidad de la política democrática en materia electoral; participación ciudadana democrática; de acceso a la información pública y en la designación del Procurador de Justicia. Sin embargo, estas reformas serían limitadas (electoral; acceso a la información pública), nulificadas (participación ciudadana) y violadas en la motivación original (designación del Procurador de Justicia; reforma al Poder Judicial).

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

democrático. A juicio de lo anterior, determinamos en el Cuadro 3.5, la propuesta de análisis para la gobernabilidad en el régimen político.

Cuadro 3.5 Propuesta de análisis en el régimen político

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

3.5.3 Análisis en la relación del Poder Ejecutivo –sociedad civil

Corresponde ahora analizar la relación Poder Ejecutivo-sociedad civil, destacando necesidad de institucionalizar una política democrática en la relación de ambas esferas. Se destacan los desafíos políticos abiertos por la ineficacia en comunicación en la responsabilidad política del gobernador; la creación de una democracia deliberativa en la toma de decisiones públicas gubernamentales y por la creciente presencia del crimen organizado como un afrenta a la seguridad pública. Estas variables están construidas en función de los desafíos políticos que dieron origen a los *problemas coyunturales de gobernabilidad*, referidas a la aceptación del desempeño gubernamental por parte del ciudadano.

En términos generales, señalamos que el Poder Ejecutivo como parte de su responsabilidad política (atendiendo a que constitucionalmente estamos organizados bajo una forma de gobierno presidencialista) debe fortalecer las fuentes de comunicación y de información con la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas (Aguilar, 1997: 26; Habermas, 2005:372).

En la relación del Poder Ejecutivo con la sociedad se presentaron déficit en la legitimidad democrática ocasionada sobre todo en las áreas de la responsabilidad del orden político para la estabilidad institucional y en el imperio de la ley (Camou, 2001: 39-40).

En cada uno de los casos que se mostraran hay deficiencias para cumplir estos rubros: la comunicación de la responsabilidad política del gobernador; segundo, la

decisión pública garantizando el acceso a la información al ciudadano para el acceso a una esfera deliberativa y de resguardo de la seguridad frente al crimen organizado.

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

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

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

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

La necesidad de la democracia deliberativa es imprescindible si se toma en cuenta que su práctica fundamenta la presunción de que bajo condiciones de un suficiente suministro de información relativa a los problemas de que se trate y de su tratamiento analítico ajustado a la realidad de esos problemas, se consiguen resultados racionales "justos". Lo importante es arribar a una racionalidad de la acción comunicativa orientada hacia la *comprensión intersubjetiva*, entendida como aquella que orienta al entendimiento entre dos o más sujetos (Habermas, 1989: 32-37; 2005:372).

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

En función de esto se eligen dos factores de los enunciados por Morlino para identificar los desafíos políticos que se contextualizan en el caso: a) la intensidad con que se plantea la demanda (cartas de petición de información, manifestaciones públicas de rechazo) b) la importancia que poseen los grupos sociales políticamente relevantes que son promotores del desafío (ciudadanos y organizaciones civiles formadas en la coyuntura que demandan información de la decisión pública) c) la sustancia de la exigencia que puede ser más o menos fácil de atender respecto a los problemas que comporta (deliberación pública democrática en la toma de las decisiones públicas) (Morlino, 1985:220).

No se toma como un factor esencial el número de personas involucradas en el desafío, dado que para los casos mencionados no se necesitó de una intervención numerosa de ciudadanos para el planteamiento de sus demandas, sino que fueran políticamente relevantes ante la opinión pública. Sus recursos políticos estuvieron definidos por estar en los grupos de activistas (organizaciones civiles o partidos

políticos) o tener la autoridad moral (iglesia), sin que llegaran a constituirse en actores estratégicos (Coppedge, 2001: 213).

En el área de la decisión en materia en seguridad pública para enfrentar la presencia del crimen organizado, hay evidencia de que hay un desfase entre el marco jurídico vigente y el movimiento real de las problemáticas sociales, dada la incapacidad del gobierno para garantizar la seguridad pública (de acuerdos a sus atribuciones legales) en el enfrentamiento al crimen organizado.

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

El desafío político representado por el crimen organizado es planteado de acuerdo a: a) la intensidad con que se plantea la demanda (ciudadanía, organismos empresariales que demandan seguridad al Estado) b) la importancia que posee los grupos sociales políticamente relevantes que son promotores del desafío (bandas de narcotráfico regionales) c) la sustancia de la exigencia que puede ser más o menos fácil de atender respecto a los problemas que comporta (clima de violencia por la ola de ejecuciones relacionada con el narcotráfico) (Morlino, 1985:220). Aunque el crimen organizado no mantiene una disputa por el monopolio de la fuerza violenta que le corresponde legítimamente al Estado (sentido weberiano), sí tiene por lo menos el recurso político de ser los dueños de los factores de la producción y distribución de la droga que desafía institucionalmente al monopolio de la fuerza legítima del Estado. Bajo estos criterios generales, se presenta el análisis de la relación Estado-sociedad civil en el cuadro siguiente.

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

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

3.5.4 Análisis en la relación Poder Ejecutivo-sindical-empresarial

Hemos señalado que el neocorporativismo es definido por la calidad y eficiencia de un conjunto de arreglos institucionales que articulan los intereses y demandas de los grupos políticamente relevantes en las estructuras decisionales del Estado (Schmitter, 1992:17). Esto significaría que los regímenes políticos tengan

acuerdos con los sindicatos, cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de agregar intereses, establecer mecanismos sólidos de toma de decisiones y de resolución de conflictos para aumentar la capacidad de respuesta del Estado en una sociedad compleja y plural (Lechner, 1995: 22; Arbós y Giner, 2002: 49-50). Por añadidura, estos acuerdos entre el Estado y los actores políticamente relevantes, pueden complementar el consenso popular en la medida en que sus propósitos públicos queden sancionados por medios parlamentarios (Anderson, 1992:268; Vásquez, 2004:31).

Ahora bien, conforme a este criterio podemos inferir que para el caso de Nuevo León, lo más cercano a este tipo de acuerdos consensuados fue el que surgió particularmente entre el gobierno, patrones y trabajadores. Esto implicaría por supuesto un orden político para la estabilidad institucional (Camou, 2001: 39-40) en el ámbito de las relaciones laborales para el acuerdo entre los factores de la producción.

En efecto, en la administración del PAN, se intentó establecer un tipo de neocorporativismo - específicamente en el ámbito laboral - definido por pactos tripartitos entre el gobierno, patrones y trabajadores, dado que uno de los objetivos de la nueva cultura laboral, es superar el esquema corporativo tradicional. En ese sentido, la propuesta es relevante para la institucionalidad de la política democrática en el ámbito sistémico.

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

Los acuerdos de cultura laboral en el Estado derivó en que durante cinco años consecutivos no existieran estallamientos de huelga, pero en contraste, crecieron año con año los conflictos de las demandas individuales, al desarticularse la autodefensa

colectiva para el derecho de huelga constitucionalmente garantizado. En ese punto se articula el análisis con el área del mantenimiento del imperio de la ley (Camou, 2001: 39-40). En el Cuadro 3.7 se advierte que sólo se podrá apreciar esta evolución del derecho de huelga en perspectiva comparada con las administraciones priistas de 1985-1991, 1991-1997, al ser los datos históricos estadísticamente confiables. El indicador representativo para el sostenimiento de la ley es la garantía constitucional de los trabajadores, el derecho de huelga que permite la confrontación institucional de los factores de la producción para llegar a un justo equilibrio.

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

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

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

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

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

CAPÍTULO 4

LA EXPRESIÓN AUTORITARIA Y LA VÍA DE LA LIBERALIZACIÓN POLÍTICA

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

Gabriel Zaid, 1987

4.1 Introducción

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

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

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

Bajo esta interpretación, cabe primero explicar la reproducción autoritaria para la gobernabilidad en los estados, en donde el caso Nuevo León tuvo sus particularidades específicas. Se muestra la consistencia del pacto implícito entre las elites nacionales y locales para lograr la estabilidad del priísmo por varias décadas. Más tarde, el resquebrajamiento de este poder autoritario no fue por "generación espontánea", sino por una resistencia cívica iniciada en dos frentes: en la sociedad civil y en la sociedad política que conformaron una oposición democrática al preservar su zona de autonomía; disputar su legitimidad; elevar los costos del gobierno autoritario y por último, al crear una alternativa democrática creíble (Stepan, 1996:62). Este proceso gradualista, seguido de forma intermitente por los actores de la oposición a partir de la coyuntura de 1985 logró evidenciar: a) un régimen atravesado por conflictos políticos abiertos o latentes y con niveles de eficacia decisoria y legitimidad decrecientes, que comprometieron su estabilidad y por lo tanto su gobernabilidad. Lo anterior, dio paso a los acuerdos entre oposición y gobierno de forma limitada y gradual, para obtener cambios legislativos en materia electoral (Cansino, 2000:68-69).

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

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

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

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

A pesar del carácter autónomo y sentido práctico del nuevoleonés, la configuración de una identidad nacional pesaba más en los planes de integración de los forjadores de la nación independiente mexicana.[1]

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

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

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

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

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

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

Los gobernadores no pudieron escaparse de esta realidad. La mayoría de los estudios que analizaron la época de estabilidad política de 1940 a 1970, describieron a los mandatarios como enviados del presidente, encargados de aplicar las políticas

[2] A pesar de esto, puede darse cuenta en 1902 de la creación de la Convención Electoral Nuevoleonesa, de abierta oposición a la reelección, principal carta de juego del régimen de Porfirio Díaz.

públicas federales.[3] La correlación de fuerzas políticas reales se reprodujo en la localidad: el poder de designación de candidatos a presidentes municipales, diputados locales y funcionarios públicos era una facultad del gobernador. El gobernador era el poder prominente sobre los otros dos poderes, el judicial y el legislativo (Hernández Rodríguez, 2003:796).

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

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

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

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

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

La primera fractura puede explicarse en la renuncia del gobernador Eduardo Elizondo (1967-1971). En 1971, el gobernador enfrenta problemas con la Universidad Autónoma de Nuevo León, al impulsar una Ley Orgánica, mejor conocida como "Ley Elizondo" que mandataba una Junta de Gobierno sin la presencia de universitarios. Esto provocó un amplio movimiento de protesta entre la comunidad universitaria y que tendría un apoyo solidario con estudiantes de la UNAM en la Cd. de México.[4] La salida de Elizondo se produjo de forma inminente por la conflictividad social que estaban creando los grupos universitarios.[5] Su lugar es ocupado por Luis M. Farías, (1971) como gobernador sustituto, quien es nombrado directamente por Echeverría.[6] Farías continuó afrontando problemas con la comunidad universitaria y reprimió violentamente al naciente Frente Popular de Tierra y Libertad.[7]

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

---

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

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

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

[7] "Luis M. Farías, la habilidad de tener simultáneamente dos opiniones encontradas" Revista Proceso, núm. 463, 16 de septiembre de 1985, pp.10-13.

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

El siguiente periodo de gobierno también fue representativo de la expresión autoritaria: la gubernatura de Alfonso Martínez Domínguez (1979-1985).[10] A pesar de hacer descendido del círculo presidencial de Echeverría por la matanza de estudiantes en 1971, el presidente López Portillo lo propone como gobernador de Nuevo León. Por su mano dura, se confiaba en que pudiera poner orden en dos factores que estarían afectando la gobernabilidad del estado: el movimiento urbano popular y la relación descompuesta con los empresarios (Bailey, 1995:180).

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

---

[8] Entrevista con Sergio Elías Gutiérrez, 19 de marzo del 2004, Monterrey, Nuevo León.

[9] "Conflicto en Nuevo León", Revista Análisis Político, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, núm.42, 31 de octubre de 1977, p. 335.

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

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

En una ambición de tener un control político irrefutable en la entidad, es como se entienden sus declaraciones: "Quiero que sepan que yo voy a gobernar totalmente y no permitiré que haya otras fuentes de poder no que sean las que yo decida y que convienen al Estado y al gobierno."[11]

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

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

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

El siguiente periodo de gobierno Sócrates Rizzo (1991-1996) fue el último gobierno priísta (inconcluso) antes de la alternancia. Fue ligado a la familia Salinas de Gortari desde finales de los años sesenta.[12] Fueron varios los factores que afectaron la estabilidad política interna: el mal manejo del conflicto de la Presa El Cuchillo; la huelga prolongada en 1993 del ISSSTELEON, severas acusaciones de corrupción en contra de algunos funcionarios estatales así como la alta inestabilidad gubernativa de su gabinete.[13]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[14] "Ascenso y caída de Rizzo por la gracia del señor", Itinerario Político, Ricardo Alemán A. La Jornada, 19 de abril de 1996.
[15] "Reacomodo de elites sin propuesta política", La Jornada, 4 de junio de 1997, p.16.
[16] Para el caso de Nuevo León, véase el estudio de Ibarra (1999) donde hace una radiografía sobre la maquinaria del estado para la asegurar el triunfo priísta en las elecciones federales y locales.

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

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

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

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

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

[17] Las cursivas son propias. "Aflora en Nuevo León un peculado priísta que involucra a funcionarios panistas", Revista Proceso núm. 1229, 21 de mayo del 2000, p.39.

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

4.3 La interrelación de la sociedad política y civil.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los grandes empresarios que participan activamente en el PAN como Canales Clariond, Adán Elizondo, José Luis Coinderau, Jorge Eugenio Ortiz, Mauricio Fernández y Andrés Marcelo Sada, son de Monterrey y responden a una circunstancia histórica y regional particular, pero no son de ninguna manera una constante en el resto del país, más bien constituyen una excepción. En su mayoría los candidatos son pequeños y medianos empresarios y en algunos casos surgen de las clases populares" (Barraza y Bizberg, 1991:437).[20]

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

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

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

[20] Véase también a Camp (1995: 65-80) para un análisis sobre los orígenes de clase media y alta sobre los liderazgos del PAN.

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

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

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

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

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

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

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

[23] Revista de Análisis Político, Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C. núm. 11, 15 de diciembre de 1984, p.92.

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

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

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

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

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

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

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

4.4 El escenario de 1985

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

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

Este documento constituyó quizá una muestra de la autonomía de algunos empresarios o con el régimen político en el ámbito de la equidad electoral.[29]

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

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

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

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

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

El documento fue firmado el 14 de abril de 1985. Sin embargo, si algún evento marcó la transición política en su fase de liberalización fueron las elecciones de 1985. La designación de Jorge A. Treviño provocó una confrontación entre los actores clave del sistema político local. Los empresarios fueron conminados a asistir a la toma de protesta del electo gobernador, por parte del entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Al negarse a asistir, algunos empresarios regiomontanos, el presidente de la república impuso la "mordaza de cristal", que implicó que los altos funcionarios de las empresas principales no podían tener ningún tipo de expresión pública. Como señalaría Sada Zambrano, uno de eses empresarios, "el gremio de lo empresarios se polarizó definitivamente".[30] Pero la falta de pluralidad política no sólo tuvo expresión en la elite empresarial sino que ya estaba trasminada en el resto de la sociedad política y civil.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

[33] Véase "Protestan panistas" El Porvenir, 10 de julio de 1985, p.1; "Sigo en pie de lucha: FC" El Porvenir, 12 de julio de 1985, p.1; "Pide AN nuevas elecciones", El Porvenir, 27 de julio de 1985, p.1.

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

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

---

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

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

[36] "Panistas en huelga, sin daños", El Porvenir, 16 de julio de 1985, p.3b; "Realizan Marcha de la Solidaridad" El Porvenir, 20 de julio de 1985, p.13.

[37] "PSUM pide implementar medidas de apoyo a nulidad" El Porvenir, 18 de julio de 1985, p.2b.

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

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

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

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

[38] El museo incluía un audiovisual con algunas preguntas como ¿Qué es una campaña electoral? ¿Qué es una campaña del PAN? ¿1985, la campaña del si se puede? ¿Y el triunfo del pueblo? El Porvenir, 25 de julio de 1985, p.1.
[39] "Inician panistas hora del orador", El Porvenir, 26 de julio de 1985, p.7b.

es un principio de lealtad al principio democrático.[40] El futuro gobernador lo señalaría en una entrevista posterior:

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

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

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

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

---

[40] Esta postura de Canales está claramente identificada con el indicador de Linz (1996:70): "Un rechazo claro e incondicional del uso de medios violentos para alcanzar o conservar el poder, excepto por medios constitucionalmente legítimos, cuando haya de enfrentarse con un intento ilegal en la toma de poder".

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

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

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

4.5 El camino del reformismo electoral

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

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

[42] "Congreso local recibe iniciativa de Asamblea Democrática Electoral", El Diario de Monterrey, 26 de septiembre de 1985, p.3b.
[43] Los diputados panistas era María Teresa García Madero, Luis Santos de la Garza, Eduardo Arias Aparicio y Miguel Gómez Guerrero (Covarrubias, 1996:224).
[44] Entrevista con Javier Livas, 30 de julio del 2004, Monterrey, Nuevo León.

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

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

En la acción más importante que realizó el Ejército Democrático, después de un plantón frente al Palacio de Gobierno, se tomaron las oficinas del entonces Secretario General de Gobierno, Lucas de la Garza, en donde también exigían que se convocara al pueblo de Nuevo León a un plebiscito y que el gobernador vetara la ley de 1987.[46] Posteriormente los manifestantes fueron desalojados de forma violenta por parte de los elementos de seguridad pública del Estado. El acto de violencia gubernamental fue condenado por las cámaras empresariales locales de Nuevo León.[47]

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

[45] Sada se identificaba en aquel entonces como simpatizante del PAN. Su militancia formal en el partido inicia en 1989. Entrevista a Rogelio Sada Zambrano, 10 de agosto de 2004, Monterrey, Nuevo León.
[46]. "Plantón termina en desalojo", El Norte, 13 de mayo de 1987, p.20b.
[47] "Reprueba IP exceso de violencia", El Norte, 14 de mayo de 1987, p.1.
[48] "Demandan al gobierno vetar iniciativa priísta", El Norte, 13 de mayo de 1987, p.20b.

formación de otros organismos civiles que luchaban por la equidad electoral en otras entidades.[49]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Lujambio, 2000: 149
Nota: MR= mayoría relativa; RP= Representación proporcional; T= Total

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

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

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

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

4.6 Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO 5

LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA EN EL RÉGIMEN POLÍTICO

5.1 Introducción

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

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

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

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

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

5.2 El panismo gobernando en Nuevo León

El reemplazo interpartidario colocó al PAN como la primera fuerza política tanto en el Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. Esto dio como resultado en términos formales un gobierno unificado, lo cual significó que la mayoría legislativa del Congreso del Estado correspondió al partido político al que también pertenece el titular del Poder Ejecutivo. Dicho en palabras de Sartori, es la experiencia de las "mayorías consonantes no divididas" (citado en Linz, 1996:138).[1]

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

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