

Las expectativas democráticas en el ascenso del PAN en Nuevo León

Laura Nelly MEDELLÍN MENDOZA

Introducción

En este trabajo analizamos el cambio en el ámbito del régimen político en el estado de Nuevo León en el periodo 1997-2003, cuando el Partido Acción Nacional logró conquistar la gubernatura del Estado.

En el contexto de este proceso, se puede señalar que se tuvo una oposición democrática liderada por actores políticos y sociales que abrieron la fase de la liberalización política, en donde los cambios electorales fueron la principal bandera de lucha.

En este sendero, fue el Partido Acción Nacional que logra capitalizar la expectativa democrática y se coloca como el primer partido de oposición que logra un proceso de reemplazo interpartidario en el poder político a través del candidato panista Fernando Canales Clariond. Sin embargo, la expectativa fue disminuyendo conforme la élite gobernante panista demostró falta de voluntad política para ampliar las condiciones políticas-democráticas en el ámbito del régimen político.

Definimos el 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).

En función de lo anterior, se señalan tres indicadores en el análisis del gobierno el PAN para consolidar una institucionalidad de política democrática, que son elaboradas justamente en ese

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

ámbito: las reformas de ley electoral, de participación ciudadana y de relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo para la designación de la Procuraduría General del Estado.

El contexto del cambio: la fase de liberalización política

Las relaciones políticas en Nuevo León fueron producto del arreglo estructural de los regímenes post-revolucionarios que significó entre otras cosas, la subordinación del Poder Legislativo y Poder Judicial, a los designios del Poder Ejecutivo en turno. Los gobernadores, en sus territorios, fueron el equivalente formal y real del poder presidencial. Su función política primordial fue la de mantener la estabilidad interna de cada entidad, al ser portadores del *presidencialismo regional* (Espinoza Valle, 2000:55).

Además de este escenario de autoritarismo que se reprodujo localmente, la correlación de fuerzas del sistema político nuevoleonés tendría una particularidad adicional: el poderío de la clase económica.

En Nuevo León la convergencia de intereses entre la clase política y empresarial fue considerada sólida, se aglutinó en torno a lo que se conoció posteriormente como el Grupo Monterrey, influyente no sólo en la entidad, sino a nivel nacional.¹

Pero las primeras fracturas del régimen autoritario en los años ochenta sumados por la activación de la sociedad civil y de la sociedad política. En este sentido, la transición política en el Estado tendrá su fase de liberalización política. Esta es entendida como el resultado de la interacción de las fracturas entre el régimen autoritario y la organización autónoma de la sociedad civil en donde se pugna por conquistar paulatinamente derechos políticos y civiles, aunque no se logren a cabalidad.

Las elites empresariales locales nortañas empezaron a desarrollar una cultura política basada en una animadversión hacia la injerencia del centro en la vida regional, que redescubren el espacio electoral y se defienden ante el perfil de una burocracia que se ha beneficiado a costa del desarrollo de las regiones, contagiando esta expectativa a los pequeños y medianos empresarios (Barraza y Bizberg, 1991: 423; Loeza, 1999:359; Nuncio, 1986: 72).

En Nuevo León, la inclusión de los empresarios en las filas del PAN fue posible gracias a la identificación de estos con la plataforma doctrinaria del partido político. El PAN 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 (Loeza, 1999:359; Reveles Vásquez, 2003:190). De acuerdo a su doctrina

¹ 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.

Raciel D. Martínez Gómez

plenamente liberal, en el PAN a finales de la década de los setenta, ingresan los militantes de origen empresarial, provenientes de organismos intermedios como CAINTRA, CANACO y el CCINLAC (Consejo Cívico de las Instituciones de Nuevo León A.C). Estos nuevos militantes exigieron simple y llanamente la ambición de poder político al partido; abandonar *el misticismo del voto* de los panistas doctrinarios.

A pesar de que el PAN había ganado paulatinamente capital político con puestos de representación popular, su principal objetivo era la gubernatura del Estado; llegar a convertirse pues, en la primera fuerza política.²

Una coyuntura que desplegaría estratégicamente la búsqueda de mejores condiciones para la competencia por el poder fueron las elecciones de julio de 1985. A consecuencia de estos comicios se produjo un enfrentamiento entre policías y manifestantes que reclamaban el triunfo para el candidato panista, Fernando Canales Clariond, empresario del grupo corporativo IMSA, uno de los emblemáticos grupos corporativos que le daban el sello a Nuevo León como un Estado exitoso en su desarrollo industrializador.

La legitimidad de origen del candidato priísta Jorge Treviño Martínez estaba siendo cuestionado por la singular ofensiva llamada Frente Político-Popular movilizada en dos polos por el PAN: por un lado el frente jurídico que abrió la impugnación de los resultados en el colegio electoral del Congreso del Estado, en los tribunales electorales locales y en la Suprema Corte de Justicia; y por el otro lado en las movilizaciones ciudadanas (Salazar, 1996:36).

Dentro de estas últimas hubo varias importantes que se dieron para protestar contra el fraude electoral. 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).³

La Marcha de la Soberanía es estratégica porque es justamente ahí donde nace la Asamblea Democrática Electoral. Bajo la efervescencia ciudadana, se marcó uno de los momentos de mayor interrelación de la sociedad política y civil nuevoleonesa: la creación de un movimiento cívico que reclamó el respeto al voto y que más tarde derivaría en una propuesta de ley electoral. Su principal característica es que se tuvo con una presencia heterogénea de actores políticos que provenían

² La primera victoria electoral del PAN en el Estado ocurrió en 1946 con una diputación federal del distrito I; después vinieron los primeros triunfos en los municipios de San Pedro Garza García (1964-1966), Abasolo (1967-1969) y San Nicolás de los Garza (1974-1976). Sucesivamente el PAN fue ganando territorio en el área metropolitana tanto en diputaciones federales como locales. Para 1994 ganó la alcaldía de Monterrey que sería su principal antesala para ganar la gubernatura, tres años después.

³ Véase "Protestan panistas" *Periódico El Porvenir*, 10 de julio de 1985, p.1; "Exigen 65 mil respeto al voto", *El Porvenir*, 13 de julio de 1985, p.4; "Pide AN nuevas elecciones", *Periódico El Porvenir*, 27 de julio de 1985, p.1.

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

tanto de Acción Nacional como de los partidos de izquierda (PRT, PSUM) y de organizaciones de la sociedad civil (Frente Popular Tierra y Libertad).⁴

La Asamblea Democrática Electoral (ADE) fue constituida formalmente el 31 de julio de 1985, en donde se buscaba “reencauzar la vocación democrática que debe ser sustento de nuestra sociedad”.⁵

Además, en otras acciones alternas algunos militantes panistas a través del Movimiento Constitucional Mejicano (sic) permanecieron en huelga de hambre en protesta por el fraude electoral. El Movimiento Democrático Francisco I. Madero organizó la Marcha de la Solidaridad.⁶ También los partidos de izquierda PSUM, PMT y PRT bajo una movilización en las calles pedían aclarar resultados electorales.⁷

El PAN montó un Museo de Lucha Electoral en el kiosco de la Plaza Zaragoza en donde se les mostraba a los ciudadanos la información sobre el fraude del cual habían sido objeto.⁸ También los panistas expresados en el Movimiento Democrático Francisco I. Madero, iniciaron el diálogo con la población en donde narraban en la Macro plaza (principal plaza pública de Monterrey) los sucesos fraudulentos del 7 de julio y la necesidad de pedir la nulidad de las elecciones.⁹

Sin embargo, el régimen político local puso un límite a la escalada de movilizaciones civiles. El 2 de agosto de 1985, en la Marcha de la Exigencia, los manifestantes a las puertas del Palacio de Gobierno fueron dispersados por el cuerpo de granaderos de forma violenta. Ahí llevaban urnas con más de 100 mil cartas repudiando el fraude del 7 de julio.¹⁰

A pesar de los actos violentos del 2 de agosto, el movimiento cívico siguió utilizando el camino pacífico para la lucha electoral. La Asamblea Democrática Electoral presentó el 20 de septiembre de 1985, la iniciativa de Ley Electoral Democrática del Estado de Nuevo León, que fue respalda-

⁴ 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. “Pide AN nuevas elecciones” *Periódico El Porvenir*, 27 de julio de 1985, p.1.

⁵ “Asamblea Democrática hace primera sesión” *Periódico El Porvenir*, 1 de agosto de 1985, p.14b.

⁶ “Panistas en huelga, sin daños”, *Periódico El Porvenir*, 16 de julio de 1985, p.3b; “Realizan Marcha de la Solidaridad” *El Porvenir*, 20 de julio de 1985, p.13.

⁷ “PSUM pide implementar medidas de apoyo a nulidad”, *Periódico El Porvenir*, 18 de julio de 1985, p.2b.

⁸ El museo incluía un audiovisual con algunas preguntas como ¿Qué es una campaña electoral? ¿Qué es una campaña del PAN? ¿1985, la campaña del sí se puede? ¿Y el triunfo del pueblo? *Periódico El Porvenir*, 25 de julio de 1985, p.1.

⁹ “Inician panistas hora del orador”, *Periódico El Porvenir*, 26 de julio de 1985, p.7b.

¹⁰ 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).

Raciel D. Martínez Gómez

da por las firmas de actores provenientes del PAN, PSUM, PRT, Frente Popular Tierra y Libertad y ciudadanos sin partido. La iniciativa en su exposición de motivos señalaba:

(...) (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.

Los demandas fundamentales de la Asamblea Democrática Electoral eran: la integración de autoridades electorales independientes; la existencia de padrón confiable y credencial con fotografía; imposición de sanciones a delinquentes electorales; permitir de forma equitativa el acceso a medios y candidaturas independientes.¹¹ Este fue el producto específico del Asamblea Democrática Electoral, espacio conjunto de ciudadanos y partidos políticos en la lucha democrática que, sin embargo, sería archivado e ignorado por el Poder Legislativo local dominado por mayoría priista.¹²

En el año de 1986 se abre el debate mediante un foro de consulta pública a las distintas organizaciones políticas y ciudadanos sobre la reforma electoral local. Pero la apertura era proporcional a la resistencia del régimen autoritario en la promoción del pluralismo. Por tanto, el movimiento cívico tomó medidas radicales para no dejar pasar la ley electoral de 1987 propuesta por el régimen priista. Bajo esta coyuntura surge el Ejército Democrático, cuyo dirigente era Rogelio Sada. El señala el origen de este movimiento:

Como se venía venir la aprobación de esta ley es como nace el Ejército Democrático y se reúne con otras fuerzas enérgicas lideradas por Fernando Canales del PAN (...) aunque algunos no eran panistas. Éramos rabiosamente electorales, era heterogéneo, aunque podría decirse que no había una fuerte presencia de izquierda.¹³

La acción más importante que realizó el Ejército Democrático fue que cercó la oficina del entonces Secretario General de Gobierno Lucas de la Garza para exigir que se convocara al pueblo de

¹¹ 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. septiembre 20 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.

¹² "Congreso local recibe iniciativa de Asamblea Democrática Electoral" *Periódico El Diario de Monterrey*, 26 de septiembre de 1985, p.3b.

¹³ 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.

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

Nuevo León a un plebiscito y que el gobernador vetara la ley de 1987.¹⁴ La medida derivó en un desalojo violento 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.¹⁵ El entonces presidente del Consejo Cívico de las Instituciones de Nuevo León, Arnulfo Flores Rodríguez, 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.¹⁶

Estas acciones marcaron el camino de la liberalización política local en aras de alcanzar garantías de participación electoral democráticas y fue importante además su interrelación con otras organizaciones regionales y nacionales en la búsqueda de elecciones limpias.¹⁷

Pero el PRI con mayoría absoluta en el Congreso del Estado no cambió su posición. Por tanto, la ley electoral de 1987 no modificó las condiciones de inequidad en la competencia al seguir permitiendo la mano del gobierno en la organización electoral.

Ante tal rigidez, la oposición partidista del PAN en el Congreso (que eran sólo cuatro diputados) 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, vulneraba el ejercicio de los derechos políticos reconocidos por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La resolución de la OEA fue favorable a la petición de los panistas nuevoleonenses. Fue una victoria moral para la oposición panista, porque el gobierno del Estado no hizo las modificaciones pertinentes que sugirió la OEA.¹⁸

Las siguientes reformas electorales en 1993 y 1996 se hicieron más como impactos federales que como una propuesta de correlación de fuerzas locales, dada que la tendencia hacia la ciudadanía del Instituto Federal Electoral estaba en la agenda nacional y se hacía necesaria su traducción en los organismos electorales locales.

¹⁴ "Plantón termina en desalojo" *Periódico El Norte*, 13 de mayo de 1987, p.20b.

¹⁵ "Reprueba IP exceso de violencia" *Periódico El Norte*, 14 de mayo de 1987, p.1.

¹⁶ "Demandan al gobierno vetar iniciativa priista" *Periódico El Norte*, 13 de mayo de 1987, p.20b.

¹⁷ 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 nuevoleonenses de oposición, sino también los militantes del movimiento democrático de Chihuahua, del Frente Democrático Nacional y de partidos de izquierda, PRT y PMS que tuvieron una presencia civil importante en las elecciones federales de 1988. Entrevista a Rogelio Sada Zambrano, 10 de agosto de 2004, Monterrey, Nuevo León.

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos. Informe núm. 8/91, Caso 10.180, México.

Raciel D. Martínez Gómez

En octubre del año 1993, el congreso local de mayoría priista decidió incorporar cambios en este afán de “modernización ciudadana de la legislación federal”. La integración de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEE) quedó como sigue: se suprime la intervención del Secretario General de Gobierno así como del representante del Poder Ejecutivo, pero siguen permaneciendo los del congreso. Los representantes de partido sólo conservaron el derecho de voz. La novedad es la ciudadanización. Ahora se autoriza un comisionado ciudadano por cada representante de partido con registro definitivo, pero son todavía designados por el Poder Ejecutivo. En esta reforma se elimina el principio de autocalificación en las elecciones de los diputados, pasando la responsabilidad a la autoridad electoral.

Para la siguiente reforma local de 1996, se consagra por primera vez la ciudadanización de los organismos electorales. La CEE 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. La designación de los comisionados ciudadanos dependería ahora de los partidos representados en el Congreso del Estado según lo dictaba el artículo 63 fracc. XLVI de la Constitución Política. Con lo anterior, quedó sellada formalmente la injerencia del Poder Ejecutivo en la organización del proceso electoral.

El organismo electoral se convirtió en un factor estructural importante para gestar la alternancia política en el Estado en el año de 1997. Fue un cambio valioso producido en el camino de la transición prolongada y que permite la llegada del PAN para gobernar un sexenio en Nuevo León. Arriba al poder como cabeza de la primera fuerza política en la entidad, Fernando Canales Clariond, panista y exitoso empresario regiomontano que había resultado perdedor en las cuestionadas elecciones de 1985, pero que 12 años después, la clase política no le disputaría su legitimidad de origen.

El reemplazo interpartidario de 1997 logró que el PAN ganara tanto el control del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. Esto dio como resultado en términos formales un *gobierno unificado*. Lo anterior significó que la mayoría legislativa del Congreso del Estado corresponde al partido político al que también pertenece el titular del Poder Ejecutivo, en este caso PAN.¹⁹

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 ejecutarla. Con el PAN, se tuvo en ambos periodos legislativos, 1997-2000 y 2000-2003 gobiernos unificados. Sin embargo, en ambas

¹⁹ 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).

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

composiciones legislativas, el PAN carecía de la mayoría calificada para hacer las reformas constitucionales. La mayoría calificada se origina cuando son integrados los votos de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, esto es, el aseguramiento de 28 votos.²⁰ Derivado de esta correlación de fuerzas, se obligaría al PAN a formar coaliciones legislativas con los partidos de oposición para sacar adelante sus reformas constitucionales.

A continuación, se analiza el comportamiento del primer gobierno del reemplazo interpartidario en Nuevo León, bajo tres indicadores: la continuación de las reformas electorales, la inclusión de los mecanismos de participación ciudadana y la separación de poderes analizada a través de la relación Poder Ejecutivo-Legislativo. Estos nos guiarán en la comprensión de los alcances democratizadores de la primera experiencia del cambio político en Nuevo León.

Las reformas que no consolidan

El PAN tuvo en su sexenio tres reformas electorales (1999, 2000, 2002) que, a pesar de los avances incluidos no significaron cambios trascendentes para la generación de condiciones de equidad en la competencia del sistema de partidos, lo que dejó la puerta abierta para nuevos reclamos de la oposición.²¹

La primera reforma electoral en julio de 1999 fue aprobada por mayoría calificada.²² Esta reforma abunda con mayor precisión los requisitos para la observación electoral, la elección escalonada de los comisionados ciudadanos; la integración de las mesas auxiliares de cómputo y de casilla (entrega y recepción de los paquetes electorales) y los medios de impugnación de actos electorales fundamentalmente. Lo que más se destaca en esta reforma es el mejoramiento de las

²⁰ Art. 141. del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, H. Congreso de Nuevo León, Legislatura LXIX, febrero de 2003.

²¹ La discusión sobre la fallida reforma electoral en lo que va del sexenio priista requiere un análisis aparte. Fundamentalmente podemos señalar que los consensos necesarios fueron quebrantados tanto por las posturas oficialistas como de los de partidos de oposición. En la Mesa Central de Diálogo Político donde se discutía una propuesta de consenso de la reforma electoral, se quebrantaron las negociaciones, una vez que los partidos de oposición (PAN, Convergencia, PRD y PT) acusaron a los representantes del PRI de inflexibilizar sus posturas. El PVEM mantuvo su alianza con el PRI, pero se quedaron solos en la Mesa Central de Diálogo Político. Los partidos de oposición que abandonaron primeramente la mesa del diálogo consensuaron su propuesta de reforma con organizaciones de la sociedad civil nuevoleonense (principalmente el Foro Libre y Democrático) en donde se incluyeron los temas de candidaturas independientes y la revocación de mandato. Aunque se aprobaron en primera vuelta, las modificaciones surgidas en la mesa alterna (organizaciones civiles y partidos de oposición), no se alcanzó la votación calificada por las posturas inflexibles tanto del PRI como de la mesa alterna.

²² Decretos de la LXVIII Legislatura 1997-2000, núm.201, 29 de julio de 1999, Periódico Oficial núm. 91, 30 de julio de 1999. Previamente a esta reforma se había presentado la aprobación de la Ley del Servicio Profesional Electoral (diciembre 1998), en donde se controvertió su aprobación por la fracción priista en el congreso ante la SCJN, por dejar fuera de la CEE al anterior cuerpo técnico.

Raciel D. Martínez Gómez

condiciones de eficiencia operativa del proceso electoral, pero no en la perfección de las condiciones de la competencia del sistema de partidos.²³

El gobernador Fernando Canales reconoció en su Tercer Informe de Gobierno que no se obtuvo la unanimidad necesaria en los temas angulares que debió contener una reforma electoral definitiva, dado que se esperaba que las reglas del juego político-electoral fueran *consensadas* por todos los partidos políticos.²⁴

En la reforma del año 2000 sólo se toca el artículo 10 de la Ley Electoral en donde se señala que para formar parte de la fórmula política (alcalde y planilla de regidores) propuesta para elección del Ayuntamiento, se acreditaría residencia del municipio en cuestión. Antes bastaba acreditar residencia en el área metropolitana (Apodaca, Escobedo, San Pedro, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás, Santa Catarina y García) para competir en la planilla de cualquiera de estos municipios.²⁵ Esto era el costo político que el PAN pagó al tener señaladamente dos militantes activos en su oportunismo político que habían sido “alcaldes consecutivos” del área metropolitana y que fueron duramente criticados por la opinión pública: Jesús Hinojosa Tijerina y Jesús María Elizondo. El primero había sido alcalde de San Nicolás para buscar inmediatamente después la alcaldía de Monterrey; Elizondo hizo lo mismo: primero en Guadalupe y después en Monterrey.

Por último, en la reforma electoral del año 2002, también se toca un solo artículo, el 158 de la Ley Electoral. Con esto se daba otra conformación al Primer Distrito con cabecera de Monterrey. Esta reforma surgió a consecuencia del reestablecimiento de límites territoriales entre los municipios de Escobedo y Monterrey, asignándose nuevas colonias a Monterrey (gobierno panista) que pertenecían a Escobedo (gobierno priísta). El conflicto de límites adquirió un matiz político dado que las colonias - en su mayoría de alta marginación económica - anexadas a Monterrey, eran núcleos de la base territorial priísta en Escobedo, que ahora pasarían a territorio panista en vísperas de las elecciones del 2003.²⁶ Tanto la reforma de los años 2000 y 2002 fueron aprobadas por unanimidad con 37 y 38 votos de los legisladores presentes respectivamente, lo que evidenciaba la cooperación de los partidos de oposición con el régimen panista.²⁷

²³ Periódico Oficial del Estado, 30 de julio de 1999 núm. 91 Decreto núm 202 pp. 12-156.

²⁴ Tercer Informe de Gobierno, Gobierno del Estado de Nuevo León. “Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond. Nuevo León a Pasos Firmes”, CDROM. Aún y con los alcances mediatizados de la reforma a la Ley Electoral, por un error técnico de la Dirección Jurídica de la Secretaría General de Gobierno, fue publicada a destiempo por lo que no fue posible usarla en las elecciones (en este caso) locales del año 2000.

²⁵ Periódico Oficial del Estado, 13 de octubre del 2000, núm.123, Decreto núm. 383, pp.39-49.

²⁶ Periódico Oficial del Estado. 31 de julio del 2002, núm. 94, decreto núm. 244, pp. 3-7. Pese a esto, el PRI recuperó la alcaldía de Monterrey en las elecciones del 2003, dada los problemas de gestión pública de esta administración municipal panista. Véase un repaso de este conflicto de delimitación territorial y de consecuencias político-electorales en el estudio de Rojas (2004: 12-13).

²⁷ LXX Legislatura, Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Nuevo León, 20 de enero del 2005.

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

Pero en suma, en ninguna de las reformas electorales del gobierno panista se tocó el tema fundamental para la competencia equitativa-democrática: consolidación definitiva de las facultades de fiscalización de los gastos partidistas por el órgano electoral (regulación de las precampañas; gastos de campaña en medios de comunicación y propaganda). Esos fueron los temas que deliberadamente no fueron retomados por la mayoría legislativa del PAN, a pesar de las iniciativas de los partidos de oposición. Un ejemplo en este sentido, era proveniente del PRD para la fiscalización de los gastos de precampaña. Esta sustentaba la necesidad de que la autoridad electoral tuviera control sobre el origen y el monto de los recursos de las precampañas de las elecciones internas de los partidos. La iniciativa entraba a colación dado que en el debate nacional estaba la pugna por el origen del dinero ilícito que se manejó en la organización Amigos de Fox (lo que finalmente el IFE comprobó y sancionó al PAN por su responsabilidad). Sin embargo, en el debate local esta propuesta quedó rechazada en comisión legislativa:

(...) estimamos desatinado el criterio sustentado por los promoventes, (PRD) en atención a que las denominadas elecciones internas de las organizaciones partidistas no están reguladas por las normas estatales (...) por lo que no es el caso imponer limitación alguna a los procedimientos que rigen la designación del candidato de cada partido a cargos de elección popular de cada partido.²⁸

Las reformas a la ley electoral en el gobierno panista, a pesar de avanzar en la eficiencia técnica del proceso electoral, seguía dejando temas en el tintero que abrieron el reclamo por modificaciones que perfeccionaran la competencia del sistema de partidos y la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos, como las candidaturas independientes. La puerta para un nuevo ciclo de reformismo electoral estaba, de nuevo, abierta.

La negación de la participación ciudadana

Toca analizar ahora la ampliación de los derechos políticos ciudadanos en el periodo de alternancia, dado que la garantía de la limpieza electoral, es sólo una (acaso la más primaria y elemental) de las condiciones para alcanzar la consolidación democrática.

Los dos mecanismos de participación ciudadana puestos a debate fueron el referéndum y plebiscito.

El gobernador Fernando Canales envió al Congreso del Estado la iniciativa de una ley para establecer los mecanismos de plebiscito y referéndum, como “nuevas formas de participación demo-

²⁸ Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, exp. 771, 1171 y 1368, Congreso del Estado de Nuevo León LXIX Legislatura 2000-2003, 7 de mayo del 2002, p.5.

Raciel D. Martínez Gómez

crática”.²⁹ En diciembre de 1999, esta iniciativa del Poder Ejecutivo fue aprobada en “primera vuelta” por mayoría el 20 de diciembre de 1999.³⁰ En la segunda discusión legislativa sobre el tema, el referéndum fue entendido como la figura en virtud de la cual se somete a consulta popular, según sea el caso, la expedición o reforma de una ley. Es la participación de la sociedad civil en el proceso de conformación de las leyes. El referéndum confiere legitimidad jurídica a los actos legislativos.

Por otra parte, el plebiscito se definió como la consulta directa a los ciudadanos sobre asuntos de excepcional importancia como la independencia del Estado, la extensión territorial y la declaración de unión con otros Estados. En general, su cualidad es que se trata de decisiones que comprometen el destino de un Estado y por tanto es deseable que cuenten con el respaldo ciudadano.³¹ El plebiscito otorga legitimidad política a las decisiones del Estado.

El dictamen conjunto de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y de la Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes donde se presentaban la introducción de ambas figuras fue aprobado en “segunda vuelta”, el 13 de octubre del 2000 por unanimidad de las fracciones parlamentarias.³² Lo importante aquí es que en primera vuelta se alcanzó con la mayoría simple, pero con la aprobación en la segunda vuelta ahora se tenía el consenso de todos los partidos políticos de oposición, lo que evidenciaba de nuevo la cooperación con el régimen panista.

Pero incoherentemente estos mecanismos de participación nunca vieron la luz pública porque el Poder Ejecutivo no las promulgó en el Periódico Oficial del Estado aduciendo errores técnicos del decreto.

El *quid* del asunto era que por un tropiezo de técnica legislativa, el decreto 398 con fecha del 13 de octubre del 2000, se basó en el texto de la Constitución Local anterior a la reforma constitucional en materia municipal con fecha del 29 de septiembre del 2000. El error consistió fundamentalmente en términos de forma, pero no de fondo jurídico. Aún así, la bancada panista en voz del diputado Américo Ramírez, propuso la derogación del decreto 398 y no subsanar el error aludido para referirse a la Constitución vigente que incluyera la última reforma de septiembre del

²⁹ Segundo Informe de Gobierno, Gobierno del Estado de Nuevo León, “Informes de Gobierno, Fernando Canales Clariond. Nuevo León a Pasos Firmes”, CD ROM, 1999.

³⁰ “Aprueban referéndum y plebiscito” *Periódico El Norte*, 21 de diciembre de 1999, p.2b. Véase para la aprobación en “primera vuelta” el extracto del Diario de Debates núm. 225-LXVIII-99 en el Periódico Oficial del Estado, 12 de enero del 2000.

³¹ Expediente núm. 398 Legislatura LXVIII, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y la Comisión de Gobernación Interna de los Poderes, 13 de octubre del 2000, pp. 9,12.

³² Para la aprobación en “segunda vuelta”, véase Asuntos Resueltos por la LXVIII Legislatura 1997-2000, decreto núm. 398.

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

2000. La fracción legislativa del PAN no quiso preservar el contenido de la reforma aprobada por el decreto 398. Más aún, anexaba las siguientes razones para su derogación:

La democracia semi-directa a que se laude (sic) en el Decreto No.398, cuya Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por la Constitución Política del Estado de Nuevo León, sin perjuicio de la subordinación de ésta respecto a aquella, en virtud de la supremacía del Pacto Federal (...) Tanto la Constitución Federal como la particular del Estado de Nuevo León, establecen una democracia indirecta o representativa. ³³

La justificación panista aducía la incompatibilidad de que el régimen político pudiera combinar mecanismos de representación política con los mecanismos de democracia semi directa como las figuras del referéndum y el plebiscito. Esto por lo menos, daba una idea de la perspectiva estrecha de su discurso que dejaba poco margen para un camino ascendente en la ampliación de los derechos políticos ciudadanos. Por increíble que parezca, estos argumentos también sirvieron para la derogación del decreto 398.³⁴

Tal derogación puede tener dos lecturas políticas. En su primera interpretación podría entenderse como un déficit de consonancia o afinidad básica de la fracción legislativa del PAN con el proyecto político del gobernador. Bajo este supuesto, la fracción legislativa panista representada mantuvo un juego falaz, al equivocarse deliberadamente y evitar la promulgación oficial de ambas figuras.³⁵ En otra interpretación, la responsabilidad recae en el gobernador al olvidarse intencionalmente de su iniciativa al no seguir insistiendo a través del proceso legislativo; aduciendo el error técnico fue cometido en el Congreso del Estado. Esto significó en la práctica lo que se conoce como “un veto de bolsillo”, lo que significó en la práctica el olvido gubernamental de tal iniciativa.³⁶ El debate legislativo se enfrió y la posibilidad de volver incluir los mecanismos de plebiscito y referéndum no se volvió a tocar en el resto del sexenio panista.

El proceso de designación del Procurador General del Estado.

³³ "Exposición de motivos para derogar el decreto núm. 398", Dip. Américo Alejandro Ramírez Rodríguez, 8 de enero del 2001, Subsecretaría Jurídica del Gobierno del Estado de Nuevo León.

³⁴ Expediente 1027, LXIX Legislatura, 2003. Decreto 391, 25 de agosto del 2003. Para ver el extracto de las discusiones sobre la derogación del decreto 398 véase la publicación del Diario de Debates núm. 43-LXIX-01, pp. 5-28, Periódico Oficial del Estado núm.32, 23 de febrero del 2001.

³⁵ Una posible forma de explicarse esto se retoma de la integración de la fracción panista en el Congreso. En la Legislatura 1997-2000 en donde casi la totalidad de los diputados panistas estaban más ligados al grupo político San Pedro, cuyo líder era Fernando Canales (corriente interna del PAN de Nuevo León). En cambio, en la Legislatura 2000-2003 que le tocó ver la derogación de esta iniciativa, sólo dos diputados pertenecían al Grupo San Pedro y el resto de los 21 diputados panistas pertenecían al Grupo de los Liberales, también llamados Mauricistas, (liderados por Mauricio Fernández, candidato a gobernador en el 2003). Esta es una corriente adversa al grupo de Canales y que le ganó la candidatura a la gubernatura en las elecciones del 2003, Entrevista con Mónica Agredano, ex Directora de Comunicación Social del Congreso del Estado, 16 de febrero de 2005, Monterrey.

Raciel D. Martínez Gómez

Bajo la lógica de la gobernabilidad democrática nos interesa que el Poder Ejecutivo no se conduzca en forma arbitraria sobre los otros poderes, el Legislativo y el Judicial, las instancias principales del régimen político (O'Donnell, 1998: 9,43; Diamond, 1999: 11-12).

Las estructuras de autoridad, que aquí importa revisar son las del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que como hemos dicho durante el periodo de alternancia panista se contó con una mayoría, aunque no calificada para las reformas constitucionales.

Una coyuntura crucial para estudiar el juego de cooperación parlamentaria entre la mayoría panista y los partidos de oposición es evidenciado por el relevo de la Procuraduría General del Estado, que orgánicamente depende del Poder Ejecutivo, pero que siendo una de las apuestas de la campaña panista, se propuso la designación de su titular con el consenso del Poder Legislativo. Por tanto, una apuesta del panismo, fue someter la designación del Procurador de Justicia a la ratificación del Congreso del Estado por mayoría calificada y “asegurarle total libertad de acción para que haga cumplir la ley”.³⁷

La reforma al art. 87 constitucional que facultaría al Congreso para aprobar la propuesta del Procurador enviada por el Poder Ejecutivo fue aprobada en “primera vuelta” en julio de 1998. En septiembre de ese mismo año fue aprobado en “segunda vuelta” por unanimidad en el Congreso del Estado.³⁸ La gran apuesta de campaña del gobernador, moldeada en la Reforma del Estado se había materializado con el consenso de las fracciones parlamentarias en el Congreso:

Uno de los compromisos vertidos en el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 fue el de proponer la reforma constitucional para que el Congreso tuviera la participación en la designación del Procurador. El 14 de septiembre de 1998, ese compromiso fue cumplido con la publicación del decreto no.89 (Periódico Oficial del Estado) en el cual se estableció la forma en el Congreso, un proceso de designación.³⁹

La reforma al artículo 87 determinó que la propuesta del Poder Ejecutivo para ocupar el cargo de Procurador General de Justicia del Estado sería aprobada por la mayoría calificada del Congreso. La aprobación se haría previa comparecencia de la persona propuesta, por el voto secreto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, dentro de los tres días siguientes a la fecha de la comparecencia. En caso de que, transcurrido el plazo de cinco días, el Congreso rechace a la persona propuesta para ocupar el cargo, se abstenga de resolver, o no se

³⁶ Véase en Sartori (2004: 177) las diferencias entre veto del bolsillo, veto parcial y el veto global.

³⁷ Plan Mínimo de Gobierno, Partido Acción Nacional, 1997 p.7.

³⁸ Asuntos Resueltos por la LXVIII Legislatura 1997-2000, Decreto núm. 91, 11 de septiembre de 1998, Periódico Oficial del Estado núm. 137, 14 de septiembre de 1998.

³⁹ Fernando Canales Clariond, Gobierno del Estado, Poder Ejecutivo, oficio núm. 935-A/2001, 16 de mayo del 2001.

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

alcance la votación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, el Ejecutivo del Estado, en un plazo de diez días, puede proponer a otra persona. Si la segunda propuesta, es también rechazada por el Congreso, se abstiene de resolver, o no reúne la votación requerida dentro de los plazos señalados, en ese mismo acto, la aprobación se llevará a cabo mediante el voto secreto de cuando menos la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión; de no reunirse esta votación, el Ejecutivo, dentro de los diez días posteriores a la celebración de la sesión, realizará la designación del Procurador.⁴⁰

La designación del primer Procurador José Santos Suárez ocurrida en octubre de 1997 fue hecha todavía dentro de las facultades constitucionales del gobernador. Tres años y medio después, la modificación constitucional sería estrenada.⁴¹ Una vez que Santos Suárez renuncia a la titularidad de la Procuraduría, el gobernador designó a Alida Bonifaz como Subsecretaria del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia desde el 1 de mayo del 2001 en sustitución de Cesar Cantú Garza, quien fue relevado de su cargo. Pronto se entendió que la estrategia era posicionar a Bonifaz Sánchez como la propuesta del gobernador para ocupar el cargo de Procuradora, a pesar de tener sólo un mes para formalizar institucionalmente su experiencia en el ramo penal. Pero la propuesta del gobernador no resultó beneficiada en el Poder Legislativo.

No se alcanzó la votación necesaria como lo prevé el artículo 87 constitucional, para designar a Bonifaz Sánchez como Procuradora General de Justicia (dos terceras partes de los diputados). La votación fue de 23 votos a favor, 17 en contra y dos abstenciones. Se necesitaban 28 votos a favor de Bonifaz Sánchez, pero la fracción parlamentaria del PAN no pudo conseguirlos.

Dentro de las argumentaciones esgrimidas por los legisladores de la oposición fue relacionada Bonifaz fue su militancia partidista en el PAN; su falta de experiencia en el ramo penal (ya que estaba la mayor parte de su experiencia profesional estaba en el ramo fiscal) y la dependencia que manifestaría al titular del Poder Ejecutivo, en virtud de haber trabajado en su empresa 22 años atrás.⁴² El ex subsecretario de Gobierno cuenta este proceso:

⁴⁰ Periódico Oficial del Estado, núm. 137, 14 de septiembre de 1998, decreto núm. 89, pp. 3-13.

⁴¹ A pesar de que era de las propuestas políticas más importantes del gobierno panista, el ex Procurador Santos Suárez, había declarado que:“(…) la propuesta siempre debe quedar a posición (sic) del Ejecutivo del Estado, porque él es el responsable inmediato de la Procuración de Justicia (...) la designación debe continuar como facultad del gobernador y el Congreso sólo como aval”. “Congreso no debe escoger a secretarios”, El Diario de Monterrey, 15 de enero de 1998, p. 4b.

⁴² Bonifaz ingresó al PAN en 1999. En los inicios de su carrera, Bonifaz Sánchez llegó a ser Gerente Legal-Corporativo del Grupo IMSA de 1976 a 1979, empresa familiar de Fernando Canales Clariond. Fue catedrática del Instituto de Especialización para Ejecutivos A.C. especializada en el ramo mercantil. Incluso antes de entrar a la función pública fue Dictaminador Aduanal acreditada por la SHCP, contratada por la empresa del Segundo Reconocimiento de Servicios Aduanales Integrados de Reynosa S.A. de C.V. (septiembre de 1997) Expediente

Raciel D. Martínez Gómez

Viene el relevo en la Procuraduría, el primer relevo que se da es del licenciado César Cantú, por la licenciada Alida Bonifaz, en esos 30 días, se da el anuncio de que la propuesta para el Procuraduría era la propuesta del gobernador. En ese mes, la licenciada se presenta ante varios colegios de abogados, diversos organismos (...) Entra en contacto con diversas fracciones del Congreso. Cuando se considera que la propuesta está madura se hace la propuesta formal. Se platica con los diversos dirigentes de los partidos políticos y finalmente es el PRI el que decide no votar a favor de la propuesta de la licenciada. ¿Que ocurrió? en mi opinión es que simplemente Héctor Gutiérrez jugó una carta política, y dijo 'ah pues ahora no sale' (.....) El PRI políticamente decidió a la hora de la hora no dar su voto con una finalidad estrictamente política.⁴³

Rechazada la primera propuesta en el Poder Legislativo, el gobernador tenía la facultad de proponer a otra persona. Esta recaería en otro funcionario de primer nivel del gobierno panista. Se trataba del abogado Jorge Manuel Aguirre Hernández, quien fungía como Subsecretario de Gobierno en la Secretaría General de Gobierno desde noviembre de 1997. El tampoco tenía experiencia en el ramo penal. Había sido anteriormente Secretario Técnico y Secretario de Finanzas en la administración municipal de Monterrey entre noviembre de 1994 y febrero de 1997, cuando gobernaba el PAN.

Su siguiente puesto en el servicio público fue en la última administración priísta en donde fungió como Director Ejecutivo de FOMERREY de febrero de 1997 a noviembre de 1997. Fue esta última posición de gobierno que lo convirtió en una propuesta débil del gobernador. En un acuerdo legislativo de la LXIX Legislatura, fechado el 29 de mayo del 2001, la Comisión de Hacienda del Estado dictaminó por unanimidad la no aprobación del informe definitivo de la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal de 1997 de FOMERREY.⁴⁴ La responsabilidad política recaía en quien fuera su Director Ejecutivo. Pese a esta desconfianza política del Poder Legislativo que se había manifestado días antes en el rechazo de la cuenta pública de FOMERREY, el gobernador mantiene en firme la segunda propuesta.

núm.148, año del 2001, Legislatura LXIX. Segundo Periodo de Sesiones correspondiente al año I del Ejercicio Constitucional. Dictamen presentado por la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, 30 de mayo del 2001.

⁴³ Entrevista con Jorge Aguirre, ex subsecretario de Gobierno, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, 17 de mayo del 2005, San Pedro, N.L.

⁴⁴ Acuerdo núm. 52, 29 de mayo del 2001, Comisión de Hacienda del Estado, oficio de remisión núm. 121, Periódico Oficial núm. 79, 11 de junio del 2001, LXIX Legislatura, 2000-2003.

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

Por tanto, la facilidad con que se desechó la segunda propuesta fue notoria. El dictamen de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública iba en contra de aceptar al abogado Aguirre como Procurador.⁴⁵

Incluso un informe de análisis interno de la Secretaría General de Gobierno advertía sobre la debilidad de la segunda propuesta:

(...) implicaría un riesgo de impugnación política sobre *la estrategia gubernamental de simulación* en la presentación de la segunda alternativa cuyo propósito sería latente que la propuesta fuera rechazada y que la decisión final fuera tomada por el jefe del Ejecutivo Estatal. En esta perspectiva, la oposición no se dirigiría a impedir la operación, sino a incrementar el costo político.⁴⁶

Sin embargo, la estrategia gubernamental de simulación era una operación planificada desde el Poder Ejecutivo para incrementar la adversidad política de la oposición en el Congreso y así el gobernador tener las manos libres para la designación de la Procuraduría. El ex subsecretario de Gobierno, Aguirre confirma lo sucedido:

La segunda propuesta fue política del gobernador, sabiendo que yo tenía más probabilidades de ser rechazado por el PRI. Fue intencional en el sentido de probar que era una posición política, no de que fuera rechazado o no rechazado, sino de probar que iban a tomar una posición política. Nosotros le pedimos al PAN que votara en contra, (...) pues sí porque era una jugarreta política del PRI. Entonces yo me presenté con los diputados del PAN y me dijeron nosotros no vamos a permitir que el PRI juegue; ‘bueno (les dije) ustedes voten en contra entonces’.⁴⁷

Ocurrido el segundo rechazo, el gobernador estaría ahora plenamente facultado para designar la vacante en el gabinete. El gobernador hizo el nombramiento de Bonifaz Sánchez a menos de 24 horas del rechazo de Jorge Aguirre. No esperó a que terminara el plazo de los diez días para designar finalmente a Bonifaz Sánchez.

⁴⁵ Esta votación de mayoría se recibió con 40 votos a favor, cero en contra y dos abstenciones, (que correspondieron a los dos y únicos representantes legislativos del PT). Expediente núm. 165, año del 2001, Segundo Periodo de Sesiones correspondiente al año I del ejercicio constitucional. Dictamen de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, 6 de junio del 2001.

⁴⁶ Las cursivas son propias. "Previsiones a la designación del titular de la PGJE", Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León., p.1-2.

⁴⁷ Entrevista con Jorge Aguirre, ex subsecretario de Gobierno, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, 17 de mayo del 2005, San Pedro, N.L.

Raciel D. Martínez Gómez

Esta intencionalidad política de proponer a un “cartucho quemado” en el Poder Legislativo desestimó el logro de los consensos necesarios tal y como pretendía el espíritu de la reforma constitucional al artículo 87.⁴⁸

Canales Clariond defendió la designación, rechazó las imputaciones de que era una “imposición” la designación de la nueva Procuradora, porque el tiempo de que “la voluntad de un solo hombre se hacía, en que todos los poderes estaban supeditados al gobernador quedó atrás”.⁴⁹

La vulneración al espíritu de la reforma al art. 87 constitucional quedó aún más en evidencia si se revisan los argumentos del PAN para negociar con la oposición una reforma que fortalecería el consenso democrático en la búsqueda de equilibrio de poderes en el Estado:

Aquí se acordó cambiar a que fuera por las dos terceras partes, mayoría calificada; y lo de la mayoría calificada tiene mucho sentido, en cuanto a que no es una decisión que pueda tomar un solo partido (...) como partido en el poder lo estamos proponiendo; nos estamos limitando nosotros mismos, (...) nosotros somos los que nos estamos poniendo la traba. Sin embargo, creemos que este tipo de decisiones deben ser compartidas, no por un solo partido, sino por la misma importancia que tienen (...)⁵⁰

Aunque Bonifaz Sánchez no estuvo imposibilitada legalmente para ocupar el puesto, la decisión fue desatinada para el equilibrio en la separación de poderes.⁵¹

Sin embargo, en su defensa, Canales Clariond tuvo razón al señalar que: “el dispositivo constitucional funcionó, que en su momento fue aprobado por el Congreso en la Legislatura anterior, fue cumplido en sus términos”.⁵² Esto es, al haberse provocado los *impasses* con la primera y segunda propuesta, el Poder Ejecutivo tuvo la responsabilidad en último término para la designación.

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

Después de la designación, el grupo legislativo del PRI decidió iniciar una controversia constitucional en el Congreso del Estado por la decisión del gobernador. Esta fue turnada a la Comisión

⁴⁸El interés por no descartar a Bonifaz Sánchez ya había sido manifestado incluso días antes por el Secretario General de Gobierno, José Luis Coinderau lo que aludiría a una decisión política plenamente tomada por el gobernador “Rechazo de Alida no daña al gobierno estatal: Coco”, Periódico Milenio, 1de junio del 2001, p.6.

⁴⁹ “La ciudadanía está convencida de que no fue una imposición”, Periódico Milenio, 8 de junio de 2001, p.5.

⁵⁰ Intervención de Gerardo Garza Sada, coordinador de la fracción legislativa del PAN, Diario de Debates, LXVIII Legislatura, Congreso del Estado, núm.89, septiembre 10, 11 y 15 , 1998, Tomo XXVI.

⁵¹El interés por no descartar a Bonifaz Sánchez ya había sido manifestado incluso días antes por el Secretario General de Gobierno, José Luis Coinderau lo que aludiría a una decisión política plenamente tomada por el gobernador “Rechazo de Alida no daña al gobierno estatal: Coco”, Periódico Milenio, 1de junio del 2001, p.6.

⁵² “La ciudadanía está convencida de que no fue una imposición”, Periódico Milenio, 8 de junio de 2001, p.5.

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

de Legislación y Puntos Constitucionales, (dominada por el PAN) quien rechazó los argumentos de ilegalidad en la decisión.⁵³ La decisión de esta comisión fue acertada, ya que la actuación del gobernador se hizo conforme a las facultades constitucionales.

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

Sin embargo, a partir de esta coyuntura, la fracción parlamentaria del PAN no logró alcanzar mayoría calificadas para sus reformas en lo que restó de la Legislatura.⁵⁴

Conclusiones

Desde la perspectiva de la liberalización política, hemos establecido que en Nuevo León el hecho de haber tenido una experiencia de “apertura democrática” lograda en las reglas del juego (reforma electoral) y en la estructura de autoridad (reemplazo interpartidario) revela que parte de las reglas democráticas del modelo pluralista-competitivo marcaron esta etapa.

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

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

El inicio de la transición del régimen político fue propiciado por un problema de falta de condiciones para apelar a una democracia electoral, crítica que se agudizó desde fines de 1985 por el mismo PAN y otras organizaciones civiles en el Estado. Se cuestiona la palanca de la reproducción autoritaria, el momento eleccionario, alejada de condiciones de equidad.

La conquista por estos derechos políticos-electorales fue una lucha prolongada. En esta contienda, se formaría la Asamblea Democrática Electoral, referente elemental para la conjugación de

⁵³ En el retorno del priísmo al poder político se aprobó de nuevo una reforma al Art. 87 constitucional. En la iniciativa del gobernador Natividad González Parás en junio del 2004, se prohibió lo que había sido motivo de controversia: ninguna de las dos propuestas rechazadas por el Congreso podía presentarlas de nuevo el Poder Ejecutivo.

⁵⁴ Entrevista con el diputado panista José Humberto Sánchez, de la Legislatura 1997- 2003, 3 de marzo del 2005, Monterrey.

Raciel D. Martínez Gómez

los ciudadanos y de partidos políticos para obtener derechos políticos ciudadanos. Estas son las luces de la transición local, en donde se obtendría a finales de los años noventa (también por el impacto de las reformas electorales federales) reglas competitivas para la lucha por el poder político.

Sólo hubo acuerdos para la democracia electoral (entre el régimen político y los partidos políticos) aún y cuando esta materia siguió presentando ambigüedades para lograr su consolidación. Quien capitaliza electoralmente esta brega es el PAN. Con su dos veces candidato a gobernador Fernando Canales Clariond, en 1985 y en 1997, la ciudadanía nuevoleonesa premiaría en esta última elección con el triunfo irrefutable. El PAN había logrado terminar con el monopolio priista en Nuevo León.

El panismo que gobernó de 1997 al 2003 da muestras que no sólo se vio constreñido por el pasado contextual de la liberalización política sino que la misma voluntad democratizadora de la elite gobernante no fue necesariamente acorde a las necesidades de transformación sistémica.

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

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

Con lo que el PAN tenía que luchar justamente era con estructuras de poder imbuidas en el subdesarrollo político-democrático. Dentro de este escenario, el “presidencialismo regional” de carácter autoritario fue una característica importante dentro de la entidad, como en otras entidades del país.

Ahora bien, la pregunta que se puede hacer en automático es la siguiente: ¿Cuál fue las acciones políticas importantes del gobierno producto del reemplazo interpartidario para el perfecciona-

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

miento de los derechos políticos y el arreglo democrático del régimen político? A falta de voluntad democratizadora, hay poco que rescatar según los indicadores propuestos.

En ninguna de las reformas electorales panistas (1999, 2000 y 2002) se rescató un punto central para la equidad electoral: la consolidación definitiva de las facultades de fiscalización de los gastos partidistas por el órgano electoral (regulación de las precampañas; gastos de campaña en medios de comunicación y propaganda). Se avanzaron en otros temas, pero la equidad en la competencia electoral fue un tema que no logró los acuerdos necesarios. El asunto ya no es necesariamente quien vigila las urnas, sino que facultades tiene el órgano electoral para lograr condiciones democráticas en el uso de los instrumentos para la promoción del voto partidista.

En el tema de los mecanismos de participación ciudadana, el intento legislativo recayó en el pantano de los olvidos. No fue un tema de prioridad para la agenda del gobierno del Estado. No fueron ampliados los derechos políticos de los ciudadanos. Desde la óptica gubernamental que la democracia representativa “es incompatible” con la democracia semi directa. Por tanto, en esta lógica, ¿para que apurarse por enmendar los errores de técnica legislativa, de un tema que no merece tal desgaste? La elite gobernante no pudo entender que una de las causales de legitimidad democrática es precisamente la fijación de herramientas para el ejercicio de la deliberación colectiva. Estos dos instrumentos eran apenas los primeros pasos de una serie de reformas necesarias en pos de este objetivo.

Por último, en lo que se refiere a la relación Poder Ejecutivo-Legislativo, retomamos una coyuntura que fue importante dentro de las apuestas de campaña para la gubernatura en 1997: la designación por consenso del titular de la Procuraduría General del Estado. En la instrumentación de la iniciativa de reforma constitucional al artículo 87, la fracción parlamentaria del PAN tuvo el consenso necesario con los partidos políticos de oposición para alcanzar la mayoría calificada. Pero el empecinamiento del Poder Ejecutivo en su primera propuesta, derritió toda posibilidad de alcanzar los consensos parlamentarios para compartir la decisión entre ambos poderes. A pesar de que quizá como señala uno de los operadores políticos del gobierno del Estado, la fracción parlamentaria del PRI jugó políticamente en las primeras negociaciones, la respuesta gubernamental a tal efecto, no necesariamente pavimentó el camino para respetar el espíritu de la reforma al 87 constitucional. Se fracturó el frágil equilibrio que el cambio político, bajo coordenadas democráticas, pudo haber construido entre ambos poderes.

Ya sea en el plano de la reforma electoral, de participación ciudadana o de las relaciones de equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el gobierno del reemplazo interpartidario mostró poca voluntad política para cosechar las virtudes del juego democrático.

Las luces de la liberalización política que prendieron adherencias a finales de los años ochenta y hasta mediados de los años noventa, se volvieron sombras con el gobierno de la alternancia. La

Raciel D. Martínez Gómez

transición política quedó encerrada en el triunfo electoral de 1997. Poco importa celebrar en esta fecha el simbolismo de la derrota del pasado autoritario, dado que la reedición de viejas prácticas se bautizó con el triunfo democrático en las urnas, irrefutable por cierto.

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

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

No obstante, el desempeño del gobierno panista, por supuesto, tiene un peso específico en la elección del electorado. El gobierno panista va perdiendo gradualmente su capital político; la legitimidad con que había ganado abrumadoramente las urnas en el año de 1997.

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

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

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

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

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

Referencias bibliográficas

- Barraza Leticia e Ilán Bizberg (1991), *El Partido Acción Nacional y el régimen político mexicano*, Revista Foro Internacional 123, El Colegio de México, enero-marzo: 418-445.
- Diamond, Larry (1999), *Developing democracy toward consolidation*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Espinoza Valle, Victor Alejandro (2000), *Alternancia política y gestión pública*, Tijuana: COLEF, Plaza y Valdés.
- Livas, Javier (2002), *Muera el PRI. 20 años de lucha por la democracia*, agosto, mimeo, Monterrey.
- Loeza, Soledad, (1999), *El PAN, la larga marcha 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México: FCE.
- Lujambio, Alonso (1996), “Estudio Introductorio” en Alonso Lujambio (ed.) *Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana. Congreso Nacional de Ciencia Política*, México, UAM, IFE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 9-31.
- Nuncio, Abraham (1982), *El Grupo Monterrey*, México: Nueva Imagen.
- (1986), *El PAN. Alternativa de poder o instrumento de la oligarquía empresarial*, México: Nueva Imagen.
- O’Donnell, Guillermo (1998), “Accountability horizontal”, *Estudios Políticos, Revista de Ciencias políticas y Administración Pública*, FCPYS, UNAM, sep-dic, pp. 9-16.
- Revels Vázquez, Francisco (2003), *El PAN en la oposición. Historia básica*, México: Gernika.
- Rojas, Georgina (2004), *Los barrios pobres en 31 ciudades mexicanas. Estudios de antropología social. Barrio La Alianza, Monterrey, Nuevo León*, México: Secretaría de Desarrollo Social-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Salazar, Juan Francisco (1996), *Los aspirantes. Pasarela al 97*, Monterrey: Oficio

Raciel D. Martínez Gómez

Sartori, Giovanni (2001), *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Madrid: Alianza Editorial.

——- (2004), *Ingeniería Constitucional Comparada. Con el posfáctico: La transición de México, ¿hacia donde? Una agenda para la reforma*, México: FCE.