

CONVERGENCIA

Revista de Ciencias Sociales

Las decisiones públicas en la gobernabilidad democrática. El caso del gobierno panista en Nuevo León

Laura Nelly Medellín Mendoza

Universidad Autónoma de Nuevo León / lauramedellin76@hotmail.com

José Luis Prado Maillard

Universidad Autónoma de Nuevo León / jpradomaillard@yahoo.com.mx

José María Infante Bonfiglio

Universidad Autónoma de Nuevo León / jinfante@filosofia.uanl.mx

Freddy Mariñez Navarro

Universidad Autónoma de Nuevo León / fmarinez@itesm.mx

Abstract: during the government of the *Partido Acción Nacional (PAN)* in *Nuevo León* (1997-2003) there were some difficulties to fix a space of democratic deliberation specifically in the policies of urban development. This caused the activation, in the public sphere, of organizations from the civil society, such as the *Asociación de Vecinos y Comerciantes de la av. Venustiano Carranza* and the *Alianza por San Pedro*. The cases, in spite of having a different trajectory, show the importance of conceding a deliberative space in public decisions so as to sustain democratic governability.

Key words: State, civil society, public deliberation, governability.

Resumen: Durante el gobierno del Partido Acción Nacional en Nuevo León (1997-2003), se presentaron dificultades para fijar un espacio de deliberación democrática específicamente en las políticas de desarrollo urbano. Esto ocasionó la activación en la esfera pública de organizaciones de la sociedad civil como la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la avenida Venustiano Carranza y la Alianza por San Pedro. Los casos, aunque tuvieron una trayectoria distinta, muestran la importancia de conceder un ejercicio deliberativo en las decisiones públicas para la sustentabilidad de una gobernabilidad democrática.

Palabras clave: Estado, sociedad civil, deliberación pública, gobernabilidad.

ISSN 1405-1435, UAEMex, núm. 46, enero-abril 2008, pp. 155-181

Introducción

En el presente trabajo se propone aportar elementos de estudio para el análisis de la gobernabilidad democrática desde la inclusión democrática de la ciudadanía en las decisiones públicas. Retomamos la experiencia del gobierno del Partido Acción Nacional (PAN), 1997-2003, en Nuevo León, que accede por primera vez a la gubernatura del Estado después de una larga hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el control político del estado. Su gobierno enfrentará desafíos políticos originados por la falta de un espacio de deliberación democrática con organizaciones de la sociedad civil relevantes en dos coyunturas: la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la avenida Venustiano Carranza y la Alianza por San Pedro.

Para efectos metodológicos, presentamos primero una breve discusión teórica que nos permita engarzar la importancia del acceso a la información de los ciudadanos en el proceso de la deliberación pública. Este es un antecedente importante en la construcción de la gobernabilidad democrática. Después, se hace un breve repaso al proceso de reemplazo interpartidario en Nuevo León, en el cual el PAN desde su plataforma de gobierno enfatiza, para diferenciarse del pasado, el compromiso de gobernar apegado a los principios de inclusión democrática de la ciudadanía. Pero como veremos en el resto del documento, este es justamente el desafío que enfrentará su gobierno sobre todo en materia de desarrollo urbano. En los casos de Alianza por San Pedro y la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la avenida Venustiano Carranza, el indicador principal a seguir será el acceso a la información pública por parte de estas organizaciones, respecto a las decisiones públicas en materia de desarrollo urbano.

La apuesta por la construcción democrática en las decisiones públicas

Camou propone la definición de gobernabilidad como un estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. La eficacia gubernamental y la legitimidad social se combinarian en un círculo virtuoso garantizando la estabilidad de los sistemas políticos (Camou, 1996: 14). Esta definición, tan importante en el léxico de la ciencia política, sin embargo, no contiene una valoración normativa. Adjetivar a una gobernabilidad como democrática necesita ser justificada, puesto que ambos conceptos responden a lógicas distintas: mientras que la gobernabilidad responde a una conservación de los

Laura N. Medellín, José L. Prado, José M. Infante y Freddy Mariñez. *Las decisiones públicas en la gobernabilidad democrática. El caso del gobierno panista en Nuevo León*

espacios institucionales del poder político, la democracia contempla principios de inclusión participativa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La institucionalidad de la política democrática puede ofrecer garantías procedimentales no sólo en su parte estadocrática (relación entre los poderes de la estructura de autoridad, reglas de juego electoral, garantías constitucionales a los ciudadanos, etcétera), sino también para la participación formal de la ciudadanía en las decisiones públicas (mecanismos de consulta pública, iniciativas populares, consejos consultivos ciudadanos, etcétera). Esto es, la democracia, entendida en su significado pleno, mantiene el reclamo de que se ejerza en todos sus sentidos la ciudadanía democrática para participar en las decisiones públicas del Estado y no sólo mediante el mecanismo representativo-formal. El asunto es encontrar una fórmula que logre mediar la tensión entre ambos conceptos. Los teóricos de la escuela neoconservadora harían hincapié en que la expansión democrática de la participación crea una sobrecarga en el gobierno, afectando su eficacia para procesar las demandas y erosionando su legitimidad, lo cual complica la tarea fundamental del gobierno de hacer cumplir las leyes. El principal aporte a esta discusión fue dada por el Reporte de la Comisión Trilateral publicada por Crozier, Huntington y Watanuki en 1975 para tres países: Japón, Francia y Estados Unidos.¹

Contrario a esta corriente, está el enfoque neocorporativo. Aquí se argumenta que la gobernabilidad debe observarse como un asunto de intermediación de intereses y de representación política, a través de *corporaciones* dentro de las reglas del juego democrático, que reduzcan el amplio margen de discusión y conflicto que trae aparejado los canales democráticos. La incapacidad del sistema político para procesar la democracia no deriva de las demandas, sino de la falta o insuficiencia de instituciones, reglas y acuerdos políticos que procesen los intereses bajo un entorno abierto al diálogo y participación de los diferentes actores sociales. En todo caso, la ingobernabilidad sistémica se produce no por virtud del exceso de demandas “medioambientales”, ni por la falta de recursos que vuelven inoperante al Estado, sino por la calidad y eficiencia

¹ Véase una reflexión a veinte años de la publicación del Informe de la Comisión Trilateral en Acosta Silva (1994: 41-56).

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; Arbós y Giner, 2002: 49-50). De este último enfoque, es donde extraemos la posibilidad de una ecuación favorable para la gobernabilidad democrática. Así, ésta puede entenderse 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 política y social. Hemos considerado esta *institucionalidad de política democrática* en la legitimidad que adquieren las decisiones públicas cuando se involucra a la ciudadanía, mediante un proceso deliberativo. Bajo este paradigma, se exige una legitimidad democrática incessantemente renovada: la decisión pública sólo puede ser justificada cuando merece la argumentación libre y racional de los ciudadanos capaces de acceder a la información, que valida la posición gubernamental tanto en términos jurídicos y técnicos. Esto permite crear un espacio público deliberativo. Ahora bien, si se resiste a la deliberación democrática, el resultado es que los gobernantes deciden “los medios” para alcanzar los “fines”, mientras que los ciudadanos son delimitados a preservar su categoría de *homos economicus*, dedicados a sus intereses privados. En este sentido, la tecnocracia y despolitización se complementan mutuamente, y conducen a la pérdida de función de la participación democrática en las tareas de decisión, confiada sólo a “los expertos” (Serrano, 1998: 103; Muguerza, 1988: 114-115).

El meollo de la democracia deliberativa, como bien ha señalado Elster, implica la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes, en la que se ofrezcan argumentos por y para los participantes comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad (Elster, 2001: 21).² La deliberación es la primera de las fases de la decisión gubernamental; le

² Hay una interesante discusión que sostiene Avritzer: es el tránsito dentro de la teoría democrática de un concepto decisionista de deliberación hacia un concepto argumentativo de deliberación. La teoría democrática que se volvió hegemónica en la primera mitad del siglo XX tiene elementos decisionistas y antiargumentativos: a) las diferencias culturales no pueden resolverse mediante la argumentación; b) la defensa de una administración no participativa y preservación de la complejidad; c) el proceso electoral es el canal para la agregación de las preferencias individuales. Avritzer señala

Laura N. Medellín, José L. Prado, José M. Infante y Freddy Mariñez. *Las decisiones públicas en la gobernabilidad democrática. El caso del gobierno panista en Nuevo León*

siguen la fase decisoria y la ejecutoria. En la deliberación se consideran las alternativas posibles que ofrece una determinada situación. En sociedades democráticas, en un plano abierto se realiza en espacios descentralizados del gobierno como el parlamento, universidades, espacios 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). Necesariamente para ser eficaz, la política deliberativa incluye una doble dimensión: debe tener la capacidad de solucionar los problemas tecnoeconómicos que plantea la realización de sus objetivos (racionalidad instrumental) así como los problemas de comunicación que plantea el ciudadano (racionalidad comunicativa) (Aguilar, 1997: 26).

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 derivamos que la democracia deliberativa está imposibilitada bajo la hegemonía unilateral de la información. Esto es, no se puede esperar una comprensión intersubjetiva entre los actores políticos y sociales si no están nivelados en el compartimiento de la información.

Ahora bien, en el caso de estudio señalamos como premisa básica que algunos de los desafíos políticos en la administración del gobierno panista en Nuevo León (1997-2003) se presentaron en términos de la presión que ejercieron grupos de ciudadanos políticamente relevantes, para incidir en el proceso de la decisión política mediante el acceso a la información,

dos autores que a mitad de los años setenta se contraponen a esta hegemonía, John Rawls y Jürgen Habermas que transitan hacia un concepto argumentativo de la deliberación (Avritzer, 2001: 53-54, 58). Ahora bien, para confrontar a los teóricos de la democracia deliberativa, se aduce que el antagonismo cierra toda posibilidad de un consenso racional: la esfera pública, sin exclusiones y dominada enteramente por la argumentación racional, es una imposibilidad. La democracia pluralista es un ideal que se autorrefuta, pues en el momento de su realización coincide con su desintegración. Para revisar este argumento véase a Laclau y Mouffe (2004: 18).

dificultando la existencia de una legitimidad democrática. Sin bien los casos no muestran un diagnóstico global en la relación Estado-sociedad, sí revelan la enorme dificultad para el gobierno del PAN por acceder a un paradigma incluyente y comunicativo con la sociedad. Por lo tanto, de acuerdo con la metodología sugerida (Morlino, 1985: 220), los casos de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza y Alianza por San Pedro son presentados en función de: a) la intensidad con que se plantea la demanda (cartas de petición de información, manifestación públicas de rechazo); b) la importancia que poseen los grupos sociales políticamente relevantes promotores del desafío (organizaciones civiles que demandan comunicación e información por parte del gobierno); c) la sustancia de la exigencia que puede ser más o menos fácil de atender respecto a los problemas que comporta (deliberación pública democrática en la toma de las decisiones públicas).

El reemplazo interpartidario del PAN

En Nuevo León durante las décadas que gobernó el PRI existió un paradigma de gobernabilidad en donde la estabilidad política fue basada en la eficacia de un sistema de partidos no competitivo; la existencia de una articulación de la sociedad basada en el sistema corporativo-clientelar que manejó el partido hegemónico. Hubo, además, una centralización política en la figura del gobernador en detrimento de los otros dos poderes constitucionales, el legislativo y el judicial. Este esquema sería históricamente cuestionado en especial por los panistas en la entidad, que había sido el partido opositor que tuvo una mayor presencia consistente entre los nuevoleoneses.

El PAN, tras una estrategia de liberalización política en el plano electoral iniciada años atrás, logró en julio de 1997 derrotar en las urnas al PRI en la elección por la gubernatura, y obtuvo también por primera vez una mayoría legislativa en el Congreso del estado.

Se había logrado un escenario de competitividad política producto de intensas reformas electorales. El gobierno del panista Fernando Canales Clariond, el candidato del PAN, logró 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 hayan deslegitimado la representación política del nuevo gobierno. Haber derrotado al PRI en la urnas era ya, en términos simbólicos, una legitimidad irrefutable. Ideológicamente el nuevo gobierno del PAN había

Laura N. Medellín, José L. Prado, José M. Infante y Freddy Mariñez. *Las decisiones públicas en la gobernabilidad democrática. El caso del gobierno panista en Nuevo León*

manifestado una preferencia por el método democrático-liberal en la construcción de la sociedad y un principio de igualdad ante la ley.

De manera breve podemos señalar que 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. 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. Así, el partido en su etapa opositora, bien tuvo oportunidad de desarrollar una defensa de sus principios liberales: un irrestricto respeto a las garantías político-electorales de los ciudadanos para construir un camino democratizador en la lucha por el poder. Pese a este énfasis, el partido no deja de reconocer otras áreas pendientes para la transformación democrática. En la plataforma de gobierno de Fernando Canales Clariond se establece un compromiso por la erradicación del pasado priista identificado en el plano autoritario, y, en contraste, busca generar “nuevos espacios de construcción democrática”.³ Enfatiza la incorporación de 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 (...).⁴ Así, pone en el centro de su plataforma a la sociedad civil como eje rector del principio de “mandar obedeciendo” en el logro del bien común. De acuerdo con los principios panistas, el ser humano tiene el derecho y la obligación de participar en la sociedad; pero esta función 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”.⁵ En consecuencia, una de las medidas prioritarias anunciadas de su gobierno era mantener “una constante comunicación a la opinión pública” de las evaluaciones sobre el desarrollo de planes, programas y proyectos, para cumplir con el postulado *¡Vota verdad!* en la campaña

³ *¿Qué es el PAN?*, Partido Acción Nacional, Ed. EPPESSA, p. 5.

⁴ Canales Clariond, Fernando (1997), “Nuevo León. Siglo XXI”, en *Plan Mínimo de Gobierno, 1997-2003*, Partido Acción Nacional, p. 13.

⁵ *Plataforma de Gobierno 1997-2003*, Partido Acción Nacional, p. 37.

panista.⁶ Además si fuera necesario darían curso a una ley de acceso a la información, para que “el gobierno esté obligado a proporcionar información a la sociedad civil”⁷

No obstante, como da cuenta José Luis Coinderau, ex secretario general de Gobierno, el dilema para la administración panista era “el cómo” incorporar a la voluntad ciudadana en la toma de las decisiones sin que el funcionario tenga una irresponsabilidad en la decisión. Esto constituía, por lo menos en términos prácticos, 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?⁸

Esta dificultad, para el primer gobierno del PAN expresada por uno de los miembros de su élite gobernante, quizá radique en que doctrinariamente haya más arraigo en la noción de una democracia liberal, ya que aunque en el discurso de la plataforma de gobierno se ofrezca “la incorporación de la sociedad civil en las decisiones públicas”, no hay la elaboración programática diseñada de forma específica para este objetivo de gobierno.

Sin embargo, como daremos cuenta en el transcurso de la investigación, esta ausencia por incorporar institucionalmente a la ciudadanía en la decisión pública sería un déficit a pesar de que existían, por lo menos, mecanismos institucionales básicos establecidos durante las administraciones priistas. El desafío para el gobierno panista era no sólo propiciar este nuevo paradigma de inclusión y comunicación con la sociedad previsto en su plataforma de gobierno, sino también respetar los mecanismos institucionales habituados para ello.

⁶ Canales Clariond, Fernando (1997), “Nuevo León. Siglo XXI”, en *Plan Mínimo de Gobierno, 1997-2003*, Partido Acción Nacional, p. 18.

⁷ *Plataforma de Gobierno del Partido Acción Nacional, 1997-2003*, pp. 17, 36-37.

⁸ Las cursivas son propias. Entrevista a José Luis Coindreau, ex secretario general de Gobierno, 6 de junio de 2006, San Pedro Garza García.

Laura N. Medellín, José L. Prado, José M. Infante y Freddy Mariñez. *Las decisiones públicas en la gobernabilidad democrática. El caso del gobierno panista en Nuevo León*

Éstos estarían representados, por un lado, en el Art. 8 de la Constitución Política del Estado, que concede interés jurídico al ciudadano para pedir información a la autoridad pública. Aunque su reglamentación sería hecha casi al final del gobierno, esta garantía constitucional salvaguardaba el interés ciudadano por conocer a mayor profundidad las acciones de su gobierno, sobre todo aquellas que eran consideradas perjudiciales conforme al interés público. Ahora, ya que los casos presentados corresponden a la problemática urbana, la responsabilidad de la decisión recae en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (en adelante SEDUOP) que, de acuerdo con la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, estaría obligada conforme a los artículos 1, fracción III, 11 fracción XVII a promover la participación social en el proceso de la planeación para el ordenamiento territorial. Esta “participación social”, como señala el artículo 32, fracción I, está comprendida en la formulación, aclaración, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial, y específicamente, como marca la fracción IV, en “el financiamiento, construcción y operación de proyectos y obras de infraestructura, equipamiento, conjuntos habitacionales, industriales, de servicios, comerciales, recreativos y servicios turísticos, así como la prestación de servicios públicos urbanos”. Por añadidura, se plantea en los artículos 26 y 27 de la citada ley, la creación y funcionamiento de un Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, que le serviría al gobernador para recabar la opinión de la comunidad sobre la problemática del desarrollo urbano, los asentamientos humanos o el ordenamiento territorial en la entidad y sus posibles soluciones. La integración de este consejo consultivo estaría conformada por representantes del poder legislativo, las universidades ITESM, UANL, organismos como la Cámara de la Industria de la Transformación de Nuevo León, la Cámara Nacional de Comercio de Monterrey, el Centro Patronal de Nuevo León, la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y de Vivienda de Nuevo León, la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces del Estado de Nuevo León y el Colegio de Arquitectos de Nuevo León. Como los señalan los artículos 28, fracciones I, II dentro de las funciones de este Consejo Consultivo se encuentran la promoción de la participación de los grupos sociales en la elaboración o revisión de los planes y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, además de promover

consultas sobre su problemática. Incluso el artículo 31 faculta al Consejo Consultivo a la formación de grupos de trabajo que se aboquen “a ampliar la consulta o participación de la comunidad” en las diversas áreas del desarrollo urbano.⁹ La intencionalidad de referir la ley vigente en el periodo de gobierno del PAN es con el fin de reconocer la obligatoriedad desde el marco jurídico-formal para la inclusión de la “participación social” en el proceso de la planeación urbana. Éstos son, pues, mecanismos para la generación de una democracia deliberativa, que pudieron haber neutralizado los desafíos políticos abiertos. Como se podrá observar a continuación, en los casos mostrados no sólo no se dieron estas posibilidades previstas en la ley, sino que se nulificó un principio rector para la deliberación democrática, que es el acceso a la información.

La “inconexión” del Puente de la Unidad

El proyecto del Puente Viaducto de la Unidad estaba considerado en el Plan de Vialidad Metropolitano 2001-2021, el cual fue coordinado con dos municipios del área metropolitana, Monterrey y San Pedro. Su objetivo era aligerar la carga vehicular de la zona poniente de Monterrey, principalmente en la avenida Gonzalitos, y ofrecer un nuevo acceso entre ambos municipios. El proyecto, a cargo de SEDUOP, consistió en la construcción de un puente atravesado asimétrico de dos carriles en cada sentido que, con un viaducto elevado a partir del extremo norte del puente, uniría la Av. Humberto Lobo en San Pedro Garza García con el Bulevar Rogelio Cantú Gómez en Monterrey.¹⁰

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

⁹ Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado, marzo de 1999. Historia Legislativa y Parlamentaria de Nuevo León, Congreso del Estado de Nuevo León, CD-ROM.

¹⁰ “Puente Viaducto de la Unidad. Justificación del Proyecto”, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Urbano, SEDUOP, octubre de 2001.

Laura N. Medellín, José L. Prado, José M. Infante y Freddy Mariñez. *Las decisiones públicas en la gobernabilidad democrática. El caso del gobierno panista en Nuevo León*

en el río.¹¹ Pero, desde el principio, el proyecto se topó con una sociedad civil demandante de información. En ese contexto, toma presencia como actor político relevante Alianza por San Pedro. Esta organización civil, a diferencia del otro caso que se abordará, no se formará coyunturalmente en este periodo de gobierno, sino desde 1992 como un movimiento de los habitantes del municipio de San Pedro (en particular en la colonia Valle de San Ángel), colindantes con la sierra del Chipinque que impugnaron los permisos del uso del suelo del gobierno municipal los cuales perjudicaron la sustentabilidad ambiental de la sierra.¹² En el caso de la construcción del Puente de la Unidad, es Alianza por San Pedro quien demanda tanto al Ayuntamiento de San Pedro como al Gobierno del estado el otorgamiento de información sobre las especificaciones técnicas, los estudios viales y planos del Puente Viaducto de La Unidad.¹³ Alianza por San Pedro recalca esta necesidad de transparentar toda la información y consensar el proyecto “el cien por ciento a la sociedad”.¹⁴ Por supuesto, esta obra urbana fue considerada por la Alianza por San Pedro como una oportunidad de “vanguardia” para compartir la información con la sociedad, en un ejercicio democrático.¹⁵ El gobierno, por su parte, argumentó que no habría necesidad de consensar la construcción de un puente porque ésta ya había sido considerada en el Plan de Vialidad Metropolitano que se había sometido a consulta pública.¹⁶ Ante los cuestionamientos de la prensa de que cuando se había realizado tal

¹¹ Apuntan esta contradicción las editoriales de “El Santa Catarina Gate” de Enrique Torres López, *E/Norte*, 4 de enero de 2002, p. 8a; “Ya no habrá río” de Luis Manuel Garza, 27 de febrero de 2002, p. 7; también la opinión del presidente Alianza Por San Pedro, César Garza Livas, “Prueba cortina capricho con puente”, 7 de abril de 2002, p. 1b.

¹² Entrevista personal con César Garza Livas, 29 de mayo de 2006, presidente de Alianza por San Pedro, San Pedro Garza García, Nuevo León.

¹³ Petición de información a la SEDUOP del Comité Ejecutivo de Alianza por San Pedro, 3 de enero de 2002, San Pedro Garza García.

¹⁴ “Buscan vecinos ‘abrir’ el proyecto de puente”, periódico *E/Norte*, 5 de enero de 2002, p. 1b.

¹⁵ “Insisten. ¿Por qué puente colgante?”, periódico *E/Norte*, 23 de diciembre de 2001, p. 7b.

¹⁶ En la contestación de petición de información de la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado hecha para esta investigación académica, indican que esta

consulta, el gobernador respondía a los reporteros: “... que ustedes no se enteren, no quiere decir que no sea pública”.¹⁷ Asimismo, tanto el titular de SEDUOP como los alcaldes de Monterrey y San Pedro descartaron la necesidad de una consulta, porque según Oscar Bulnes, entonces titular de la SEDUOP, “el *cómo* nunca se consulta”.¹⁸

Pese a que los funcionarios de esta secretaría formalizaron una reunión pública con los vecinos, ésta se realizó sin que se diera la información solicitada sobre el proyecto. Ante la insistencia de los habitantes de San Pedro, el titular de la SEDUOP señalaba que había información que legalmente no se puede otorgar, pero tampoco pudo confirmar una fecha de entrega para la información que sí podría abrirse, sin especificar los artículos de Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León que justificaran tal argumentación.¹⁹ Bulnes reiteraba en una entrevista posterior que no daría información a Alianza por San Pedro, porque sería un “acto fuera de la ley”, además de que su responsabilidad le impedía entregar información técnica y especificaciones, sin puntualizar de nuevo la base legal de su argumentación.²⁰

En consecuencia, los vecinos de Alianza por San Pedro, ante la ausencia de información, pedían la suspensión de todas las licitaciones relativas al Puente de la Unidad, porque no se había otorgado la información, y pedían la integración de una comisión incluyente de la sociedad civil: “... Colegio de Profesionistas, ONG, Asociaciones Vecinales y Cámaras, para que junto con la SEDUOP analicen cuál es la

información no se encuentra en los archivos de dicha dependencia. Oficio No. D.J. 074/2006, 14 de junio de 2006.

¹⁷ “Asegura Canales consultar la obra”, periódico *E/Norte*, 23 de diciembre de 2001, p. 7b.

¹⁸ “Puente Atirantado es el más rentable”, entrevista a Oscar Bulnes Valero, periódico *E/Norte*, 15 de enero de 2002, p. 4b.

¹⁹ “Bulnes no logra apoyo de sampertrinos”, periódico *E/Norte*, 12 de enero de 2002, p. 2b.

²⁰ “Puente Atirantado es el más rentable”, entrevista a Oscar Bulnes Valero, periódico *E/Norte*, 15 de enero de 2002, p. 4b.

Laura N. Medellín, José L. Prado, José M. Infante y Freddy Mariñez. *Las decisiones públicas en la gobernabilidad democrática. El caso del gobierno panista en Nuevo León*

mejor alternativa para Nuevo León en este asunto”.²¹ Como hemos manifestado en el anterior apartado, tal era el sentido del Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, establecido como un espacio de integración democrática en donde convergieran los diferentes actores civiles que pudieran debatir los proyectos de planeación urbana, como lo señalaba el marco legal vigente. Pero ante la inoperancia de este mecanismo institucional, la crítica dispersa de otros organismos como la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría en Nuevo León, el Colegio de Ingenieros, la CANACO, la organización civil Vértebra o diferentes especialistas en materia urbana provocó que no hubiera un respaldo conjunto a la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza. La dispersión de las posturas por parte de estos organismos ocasionó que sus críticas no fuera decisivas en la coyuntura.²² Por otra parte, en su defensa, la SEDUOP indicaba que el proyecto ya había sido consensuado con diversos representantes de la sociedad civil, autoridades de gobierno y legisladores. Pero no justificaron ninguna fecha o lugar donde se hayan realizado estas deliberaciones públicas. Implícitamente daban por entendido que no era necesario buscar más consensos, dada “la necesidad impostergable de realizar el proyecto”.²³

En un ejercicio de discusión pública, Alianza por San Pedro organizó un Foro de Análisis Ciudadano sobre la construcción del Puente de la Unidad, en donde se invitó tanto a especialistas en el ramo de ingeniería como a integrantes del gobierno del Estado, en particular al titular de la SEDUOP y al gobernador Fernando Canales. Sin embargo, al Foro de Análisis Ciudadano no asistieron ambos funcionarios, ni tampoco

²¹ Petición de información a la SEDUOP del Comité Ejecutivo Alianza por San Pedro, 14 de enero de 2002, San Pedro Garza García.

²² Véanse las notas del periódico *El Norte*, en las que se recogen posturas críticas de estos organismos civiles: “No convenció”, 16 de enero de 2002; “Insisten: ¿Por qué puente colgante?”, 23 de diciembre de 2001, “Desairan Canales y Bulnes foro sobre puente”, 30 de enero de 2002; “Prueba cortina capricho con puente”, 7 de abril de 2002.

²³ Respuesta de la SEDUOP a la petición de información de la Alianza por San Pedro, oficio núm. 053/DRU/2002, 19 de febrero de 2002.

enviaron algún representante del gobierno estatal.²⁴ Aunque puede señalarse que hubo dos reuniones formales entre los vecinos de Alianza por San Pedro y funcionarios de la SEDUOP, en ambas no fructificó el consenso, ya que no medió la información que los ciudadanos habían solicitado para discutir el proyecto. Como lo señala César Garza Livas, dirigente de Alianza por San Pedro:

Sí hubo espacio para poder hablar pero manipulado, que era lo que intentaba (la SEDUOP) era darle esto como un hecho consumado, nunca (estuvieron) en una situación de apertura, de decir “vamos a obtener opiniones fundamentadas para cambiar el proyecto”, que era al final de cuentas lo que nosotros queríamos. Pero ellos lo daban como un hecho consumado, algo que ya no estaba sujeto a ninguna variación [...] “yo te recibo y te explico y te invito un café y canapés, ora sí ya te recibí, aválame”, era un acto protocolario [...] cumplir con un requisito.²⁵

Por añadidura, el proyecto enfrentaría numerosos cuestionamientos. Desde el inicio hubo otras propuestas que resultaban menos costosas que las del Puente de la Unidad.²⁶ El titular de la SEDUOP explicaba las ventajas de construir este puente que era la gran obra del sexenio panista: “Tenemos la obligación de buscar las máximas ventajas para el Estado, que no es andar buscando lo barato, porque lo barato habría sido decidir hacer un vado o no hacer nada o hacerlo de palitos de madera, hacer cualquier vacilada, pero no estamos para eso”.²⁷ Por su parte, el mismo concurso de licitación para la construcción del puente enfrentó cuestionamientos. La primera fase de la licitación se realizó a puerta cerrada, a pesar de que la Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León señala en sus artículos 28 y 38 que en las

²⁴ “Desairan Canales y Bulnes foro sobre puente”, periódico *E/Norte*, 30 de enero de 2002, p. 2b.

²⁵ Entrevista con César Garza Livas, presidente de Alianza por San Pedro, 29 de mayo de 2006, San Pedro Garza García. “Bulnes no logra apoyo de sampetrinos”, periódico *E/Norte*, 12 de enero de 2002; “Exige Alianza por San Pedro transparentar gastos de puente”, periódico *E/Norte*, 27 de julio de 2003 (fecha de reunión de marzo con FEB).

²⁶ “Surgen más ‘puentes’ desechados por Bulnes”, periódico *E/Norte*, 13 de enero de 2002, p. 1b. Las propuestas iban firmadas de recibido por la SEDUOP.

²⁷ Adicionalmente se acusó a la SEDUOP de plagio intelectual del diseño del puente, ya que éste pertenecía al español Santiago Calatrava, quien había construido un puente en Sevilla.

licitaciones públicas el acto de apertura de las proposiciones debía ser público.²⁸ Además, la SEDUOP llevó a cabo una operación de compra varias veces mayor que su valor comercial a dos residencias pertenecientes a la familia Llaguno. Cada residencia comprada costó 20 millones de pesos, una cantidad varias veces mayor del costo promedial de estas residencias en zonas de alta plusvalía. Según el Instituto Mexicano de Valuación de Nuevo León, el valor comercial era de 5 millones 829 mil pesos.²⁹ Uno de los personajes implicados en el caso, Juan F. Llaguno Farías era Comisionado Ciudadano en la Comisión Estatal Electoral, lo que hacía aparentar un posible conflicto de intereses. El segundo caso en la afectación de predios ocurrió por una permuta. Rolando Cueva, ex regidor panista, realizó una permuta de terreno con Agua y Drenaje (AyD).³⁰ La transacción consistía en la desafectación de dos predios en AyD (63 mil 842 metros cuadrados) localizados en el municipio de Santiago hecha meses antes por el Congreso del estado, a cambio de una propiedad que tenía Cueva en la avenida Aarón Sáenz (mil 467 metros cuadrados), que fue afectado por la construcción del Puente de la Unidad. Cueva pagó la diferencia entre ambos avalúos.³¹ Sin embargo, pese a que el Consejo de Administración de AyD había negado en 1999 al panista la venta de dichos predios, en 2002 el Congreso del estado aprobó la iniciativa del gobernador para desafectar los inmuebles estatales a favor de Cueva por mayoría panista, lo que de nuevo hacía emerger un conflicto de intereses en la decisión pública. En el análisis final que hizo Alianza por San Pedro, con la información que les da la SEDUOP, según la vigencia de la ley de acceso a la información pública que le toca aplicar a la

²⁸ “Abren en secreto licitación; emitirán fallo este viernes”, *El Norte*, 23 de enero de 2002, p. 1b.

²⁹ “Compra gobierno cinco veces más por afectaciones de puente”, periódico *Milenio*, 20 de mayo de 2002, p. 4.

³⁰ Su hermano Rogelio Cueva también realizó una transacción de compra-venta con el estado, pero sin recurrir a la figura de permuta. Éste fue encargado de la campaña a la gubernatura del PAN en 1997 en Garza García por el Distrito XVIII, de acuerdo con el organigrama del programa básico de gobierno (Área Metropolitana). Comité de Campaña, Fernando Canales Clariond. Coordinación de Gobierno, Monterrey, N.L., febrero de 1997.

³¹ “Aplicaron mayoría por favoritismo, dicen ex diputados”, periódico *El Norte*, 18 de septiembre de 2004, p. 1b.

administración priísta, se rebasó el presupuesto original de la obra de \$550 millones de pesos, llegándose a un costo final de \$680 millones de pesos.³² Estos problemas señalados antes aunque no derivaron precisamente del problema de la falta de información a los vecinos de la Alianza por San Pedro, sí aumentaron la ineeficacia en la planeación del proyecto.

La inhábil negociación en la avenida Venustiano Carranza

Otro proyecto importante de obra pública en el sexenio panista fue la ampliación de la avenida Venustiano Carranza. El programa pretendía ampliar y rehabilitar la avenida desde la calle Hidalgo hasta la avenida Colón. Este es un sitio estratégico para el flujo vehicular entre los municipios de San Pedro y Monterrey por la conexión con el túnel de la Loma Larga.³³ Desde julio de 1998 existió un estudio cualitativo ordenado por la SEDUOP para conocer el contexto de recepción vecinal al proyecto, ya que implicaba la afectación patrimonial de las zonas residencial y comercial. Por su parte, el Fideicomiso para la Rehabilitación Metropolitana (FIRME) fue la instancia habilitada por SEDUOP para negociar con los vecinos sobre el proyecto de ampliación. Los resultados arrojados por el estudio cualitativo indicaba el desconocimiento del proyecto por parte de los residentes de la zona. El sondeo realizado entre los vecinos indicaba que no se habían generado consultas públicas por ninguna vía institucional para conocer los pormenores del proyecto. Además, los vecinos mencionaban que habían acudido a diversas instancias gubernamentales para obtener información, sin obtener respuesta. Particularmente los vecinos de la zona comercial pidieron que se les tomaran en cuenta para los proyectos de reordenamiento urbano. En consecuencia, la recomendación del estudio no podía ir en otro sentido: “Desarrollar un programa de comunicación directa con la población por medio del cual se informe sobre los beneficios que a largo plazo se van a generar con la realización de estas obras”.³⁴ Sin embargo, pese a la recomendación del estudio, la decisión gubernamental omitió en

³² Entrevista con César Garza Livas, 29 de mayo de 2006, presidente de Alianza Por San Pedro, San Pedro Garza García, Nuevo León.

³³ “Bulevar Venustiano Carranza. Proyecto de Renovación Urbana”, FIRME, SEDUOP, pp. 11, 17.

³⁴ “Avenida Venustiano Carranza: Investigación Cualitativa”, Grupo Quali, en *Bulevar Venustiano Carranza, Proyecto de Renovación Urbana: ocho estudios*, FIRME-SEDUOP, julio de 1998, pp. 72, 86, 97, 103.

bueno medida esta sugerencia, ya que el desarrollo de la coyuntura se edificaría sobre la carencia de información a los vecinos, propiciando de nuevo su deslegitimación democrática. Los análisis internos alertaban sobre la incertidumbre, desconfianza y desinformación que empezaron a motivar la resistencia de los vecinos de la acera oriente de la Av. Venustiano Carranza.³⁵ Señalaban que la SEDUOP: “... no ha acreditado labor de interlocución con los inconformes. La postura de los vecinos se fortaleció con la opinión de especialistas en urbanismo que calificaron la obra como deficiente en lo urbanístico y vial y (*sic*) con escaso beneficio social”.³⁶ Pese a estas recomendaciones, el reclamo de los vecinos fue que “se hayan enterado” por lo medios informativos sobre las afectaciones de la propiedad, sin que les hayan notificado formalmente desde el año 1998 cuando empezó la planeación del proyecto.³⁷ Reclamaban, además, que se debió haber consultado también a “otras entidades externas por ejemplo, expertos en vialidad, colegio de ingenieros, ciudadanía en general, transparentando los pros y contras (*sic*) del proyecto”.³⁸ Como en el caso anterior, este trabajo de concertación estaría a cargo del funcionamiento del Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, que no mostró signos de vida.

No obstante, ante la ausencia operativa de esta instancia, se dio un primer acercamiento entre los vecinos y los principales responsables de la SEDUOP en octubre de 2001 en la avenida Venustiano Carranza. En esta reunión, Oscar Bulnes señalaba que la obra de ampliación era necesaria para aumentar “la calidad de la vida y un servicio a la comunidad”. Pero los vecinos reclamaron la capacidad legal de las autoridades para decidir de manera unilateral sobre el desarrollo del proyecto y el destino de su patrimonio, ya que en última instancia ellos querían ser tomados en cuenta

³⁵ Escenario político local, Análisis interno de la Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, 3 de septiembre de 2002.

³⁶ Análisis interno de la Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, 8 de septiembre de 2001.

³⁷ Petición de información dirigida al gobernador por parte de Lydia Garza Leal, 13 de septiembre de 2001.

³⁸ Petición de información dirigido a FIRME-SEDUOP por parte de Sergio Rodríguez y Lucila Gzz. de Rodríguez, 30 de septiembre de 2001.

“por la autoridad a la que habían elegido democráticamente”.³⁹ A pesar de este encuentro entre los vecinos y las autoridades, continuaron las peticiones de información del proyecto de ampliación de la avenida en función de su proyecto ejecutivo, presupuesto, programa de ejecución, aportación vecinal, costo por metro cuadrado para la indemnización de los terrenos afectados.⁴⁰

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

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

Esa información de la que ellos hablaban (sobre la junta del 29 de noviembre) era de un como un rotafolio (sic) donde pusieron un dibujito con arbolitos, pintadito con maquetitas y dijeron “miren así va a quedar” [...] nosotros queríamos otra información, cuántos metros, qué medidas, el costo de la obra, el plan ejecutivo, nunca nos mostraron el plan ejecutivo [...] nosotros no podíamos confiar nuestro patrimonio a un dibujito; queríamos ver el proyecto ejecutivo que nunca se mostró [...].⁴¹

Pero en la justificación oficial que la SEDUOP dio a los demandantes se indicaba que la falta de información era porque: “aun y cuando desde 1998 hubieran existido diversos proyectos para la Av. Venustiano Carranza, los mismos no necesariamente serían realizados, por lo que su aviso a los

³⁹ Reunión de vecinos con el Arq. Bulnes, 29 de octubre de 2001. Transcripción de audio que obra en los archivos del presidente de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza, Roberto Villarreal, proporcionado el 26 de abril de 2006, Monterrey.

⁴⁰ Petición de información dirigida a Oscar Bulnes, titular de SEDUOP por parte de Lizzeta Lozano, Sergio Rodríguez Q. y Roberto Villarreal, 8 de octubre de 2001.

⁴¹ Entrevista con María del Carmen Lizzeta Lozano Torres, integrante y primera vocal de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza, 8 de mayo de 2006, Monterrey.

interesados resultaría estéril”.⁴² Ahora bien, aunque la información anticipada a los vecinos se consideró “estéril”, esta omisión resultó el principal talón de Aquiles del proyecto. No podía concretarse una comprensión del proyecto por parte de los vecinos mientras no se concretase la información. Sin este paso fundamental no podría accederse a un ejercicio deliberativo plenamente democrático sobre el proyecto. Esta necesidad se encuentra fielmente expresada en una carta dirigida por 45 vecinos a la SEDUOP:

Señor secretario, le manifestamos que no estamos en contra de la obra, no podemos estar en contra de algo que no conocemos, pero sí estamos en contra de la forma en que se han estado manejando las cosas por parte de los funcionarios de FIRME, estamos en contra de enterarnos por medio de la prensa de lo que ustedes pretenden hacer con esta avenida (por eso nosotros también recurrimos a los medios), pero sobre todo sentimos la inseguridad y el temor de no saber qué va a pasar con nuestro patrimonio, nuestro interés por conocer a detalle el proyecto es con la finalidad de prevenirnos pues de iniciarse los trabajos el mes de enero como nos hemos enterado por los medios de comunicación, nuestros negocios y residencias se van a ver seriamente afectados.⁴³

A pesar de que FIRME era la instancia institucional encargada de negociar directamente con los vecinos, precisamente sobre ésta recayó gran parte de la deslegitimación por parte de los vecinos, dadas las amenazas e intimidación con que se conducían con los propietarios de la zona. Ellos desconocían su interlocución y pedían la intervención del titular de la SEDUOP o del mismo gobernador. Cuando se abrió un “módulo de información” de FIRME en la misma avenida Venustiano Carranza, los vecinos montaron guardia en esta oficina, solicitando la información sobre el proyecto ejecutivo, pero dada la misma presión de

⁴² Respuesta oficial a petición a la Sra. Lyzetta Lozano, SEDUOP, oficio núm. 110/H-0.1/D.J./2001, 17 de diciembre de 2001. Ésta sería la misma argumentación defendida por parte de la SEDUOP, una vez que se entabló una querella particular por parte de Roberto Villarreal contra Oscar Bulnes ante el Tribunal de la Contencioso Administrativo, según consta en el oficio dirigido por Oscar Bulnes al magistrado José Alfonso Solís Navarro, de acuerdo con el juicio contencioso núm. 513/2001, Primera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 11 de junio de 2002.

⁴³ Carta de petición de información por 45 vecinos, dirigida a la SEDUOP, 5 de noviembre de 2001, Monterrey.

los vecinos, paradójicamente “el módulo de información” cerraría al poco tiempo. Señala Lozano:

Aquí pusieron sus oficinas del proyecto Venustiano Carranza entre 5 y 15 de mayo, “nosotros le dijimos muy bien aquí van a estar ahora, no vamos a tener que ir a la SEDUOP a buscarlos”, nos organizamos los ochenta vecinos, activos como cuarenta, vamos a hacer guardia de todo el tiempo que está abierta la oficina, entonces abría a las ocho o nueve de la mañana la oficina del proyecto Venustiano Carranza, y ahí ya estaba un vecino, y se quedaba una hora y la hora ya estaba el otro vecino y así, y cada vecino les decía “¿tienen ya la información?”, era un guerra psicológica de nosotros hacia ellos, para que vieran que estamos bien unidos y bien organizados [...] nos ayudaban esas pequeñas estrategias de organizarnos vecino con vecino, hasta que decidieron quitarla, [...] duró muy poco, acaso dos meses.⁴⁴

Por añadidura, la corrupción agregó mayor algidez al desafío político abierto por los vecinos. El coordinador técnico del FIRME, Carlos O. Camacho Treviño, al negociar la indemnización de sus predios con los vecinos afectados, entró en conflicto de intereses al ser al mismo tiempo corredor de bienes raíces que ofrecía compra-venta de terrenos a los vecinos. Portaba dos tarjetas de presentación: la que lo identificaba con el cargo institucional, y la de director de empresa inmobiliaria.⁴⁵ Ofrecía a los vecinos, como corredor de bienes raíces, comprarles sus propiedades completas, previa a la afectación o en caso de que optaran por la indemnización oficial, comprar o vender los terrenos que les queden, consiguiéndoles “clientes”. La denuncia hecha ante la prensa por parte de los vecinos provocó el cese inmediato del funcionario y la intervención de la Contraloría del Estado para inhabilitarlo para cualquier cargo en el servicio público.⁴⁶ Además de esta denuncia de corrupción, los vecinos hicieron actos de resistencia pacífica. Por varias semanas, instalaron

⁴⁴ Entrevista personal con María del Carmen Llyzzeta Lozano Torres, primera vocal de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza, 8 de mayo de 2006, Monterrey.

⁴⁵ “Pretende funcionario “tajada” en Venustiano”, periódico *E/Norte*, 23 de octubre de 2001, p.1b.

⁴⁶ Llyzzeta Lozano grabó la conversación con Carlos O. Camacho, en la cual se comprobaba su actuación ilícita y que después fue entregada a los reporteros del periódico *E/Norte*. Entrevista con María del Carmen Llyzzeta Lozano Torres, primera vocal de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza, 8 de mayo de 2006, Monterrey. La acción del funcionario incurrió en la violación de la Ley

pancartas fosforescentes, exhibiendo su inconformidad en decenas de casas y comercios establecidos a lo largo de los 2.5 km de la avenida. Los carteles mostraban un signo de interrogación ante la falta de información de las autoridades sobre el proyecto.⁴⁷ Los vecinos finalmente se constituyeron en asociación civil llamada Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza, para que fungiera como interlocutor directo con el gobierno estatal.⁴⁸ Roberto Villarreal, dirigente de la asociación, explica que el trato que recibían de las autoridades fue el principal motivo para organizarse, ya que las amenazas por parte de los integrantes de FIRME de que “les vamos a quitar su propiedad” causaron alarma entre los vecinos.⁴⁹ Ante la presión pública que se ejerció, la SEDUOP finalmente anunció en noviembre de 2001 que la obra queda suspendida, mientras se volvía a revisar el “proyecto ejecutivo”, pese a las resistencias iniciales para detener el proyecto.⁵⁰ La decisión gubernamental para la ampliación de la Av. Venustiano Carranza había entrado en un *impasse* generado tanto por la incapacidad de la deliberación pública con los vecinos como por el acto de corrupción en FIRME. El entonces subsecretario de Gobierno resalta estos dos factores que

de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado que en su artículo 50, fracción XIII establece que el funcionario público debe excusarse de intervenir bajo cualquier forma en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios. Incluso en el ejercicio de tal irregularidad, hubo una acción de complacencia por parte del jefe inmediato de este funcionario, ya que admitía conocer que el acusado entregaba ambas tarjetas personales, pero que se le contrató porque era “especialista en el ramo inmobiliario”. “Su jefe lo defiende; piden suspenderlo”, periódico *El Norte*, 24 de octubre de 2001, p. 1b.

⁴⁷ “Protestan con pancartas por falta de información”, periódico *El Porvenir*, 22 de octubre de 2001, p. 1 Local.

⁴⁸ Acta de Asociación de Vecinos y Comerciantes de la avenida Venustiano Carranza, Notaría Pública núm. 73, acta núm. 131, vol. 41, libro 3, Sección III, 31 de diciembre de 2001.

⁴⁹ Entrevista personal con Roberto Villarreal, presidente de la Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Avenida Venustiano Carranza, 26 de abril de 2006, Monterrey. En el mismo sentido se manifiesta Llyzzeta Lozano, entrevista del 8 de mayo de 2006.

⁵⁰ Este era, pues, el sentido de las declaraciones del gobernador Fernando Canales: “Si hay errores se corregirán”, *El Porvenir*, 28 de octubre de 2001, p. 1. Local, y del Secretario General de Gobierno, José Luis Coindreau, “Proyecto de ampliación de Venustiano no se detendrá”, *El Porvenir*, 30 de octubre de 2001, p. 1.

empañaron este proyecto de ampliación de la SEDUOP. También se reconocen estos dos aspectos que implican la política deliberativa, solucionar los problemas técnicos, pero también la parte comunicativa frente a la ciudadanía:

Los problemas creo yo hay que verlos en función de la incapacidad de transmitir los beneficios del proyecto a los vecinos. Y esa incapacidad sufrió un deterioro muy importante por la presencia cuando se acusó a los funcionarios de andar traficando [...] ¿dónde falló? en la capacidad de negociación ¿por qué falló? A mí me parece en el aspecto negativo por la representación de los representantes (sic) del Fideicomiso [...] No basta la capacidad técnica para manejar los asuntos públicos, creo que lo más importante es comunicar al final esos asuntos públicos. Y ahí me parece que SEDUOP actuó incorrectamente.⁵¹

Pese a que con el gobierno panista la obra de ampliación queda suspendida, una vez que llega el PRI de nuevo al poder político en el año 2003 se revive el proyecto. Sin embargo, para estos tiempos, con el nuevo titular de SEDUOP, Abel Guerra (que se había acercado a los vecinos en su calidad de diputado federal priista en los tiempos álgidos del conflicto) mantuvo el proyecto de ampliación, pero sin afectar las propiedades de los vecinos de la acera oriente, que es donde residía el activismo de los vecinos. Las obras de ampliación se hicieron por el lado poniente, dado que sus habitantes no opusieron resistencia y negociaron con las autoridades. Para este tiempo, el juicio de un particular contra la autoridad por la negativa a dar información había dado resultado: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Gobierno del Estado resuelve que SEDUOP incurrió en irresponsabilidad para atender la petición de información hecha por un ciudadano vulnerando de acuerdo con el art. 8 de la Constitución local, su interés jurídico para pedir información al gobierno. Por lo tanto, se ordena que se dé la información catalogada como pública según los artículos 7, 8, 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública, que para esta fecha ya era un recurso garantizado por el Estado.⁵²

⁵¹ Entrevista personal con Jorge Aguirre, ex subsecretario de Gobierno, Secretaría General de Gobierno, 17 de mayo de 2005, San Pedro Garza García.

⁵² En la parte central del fallo definitivo del juicio contencioso administrativo promovido por Roberto Villarreal en contra del secretario de Desarrollo Urbano, se

Laura N. Medellín, José L. Prado, José M. Infante y Freddy Mariñez. *Las decisiones públicas en la gobernabilidad democrática. El caso del gobierno panista en Nuevo León*

Esta ley fue aprobada a pocos meses de terminar el sexenio del PAN en febrero de 2003. No fue una prioridad en la agenda legislativa del Congreso del estado, sino sólo hasta que se aprobó la ley federal de acceso a la Información Pública en abril de 2002. La reforma local se hizo más como un efecto de la resonancia de la ley federal que como resultado de las coyunturas locales.

A manera de conclusión

El cambio político en el estado de Nuevo León y el ocurrido en el ámbito nacional no pueden entenderse sin dejar de referirse al Partido Acción Nacional.

En su papel de oposición democrática, ha sido fundamental en momentos 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 la autonomía de la sociedad civil (por la aparición de un sólido esquema corporativo con prácticas clientelares). El PAN, de acuerdo con su formación democrática liberal, 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 el contexto de falta de pluralidad en los espacios de representación política, el partido desarrolló un camino de liberalización política para defender los derechos políticos-electORALES del ciudadano, que fue un constante déficit en el transcurso de los regímenes posrevolucionarios para garantizar una democracia electoral. Pero quizá justamente debido a esta propensión doctrinaria e histórica que carga la élite gobernante emanada del partido, se haya dificultado un compromiso democrático más allá de su concepción electoral. Y esto representa un problema, ya que los reemplazos interpartidarios en el poder político traen la expectativa de que pueden diferenciarse del pasado autoritario y abrir la posibilidad de una rutina democrática en los procesos institucionales. En lo que respecta al caso de Nuevo León, es un ejemplo de que el reemplazo interpartidario

resuelve que la autoridad sí incurrió en la responsabilidad de responder a la petición hecha por el particular, y que cuando lo hizo (18 de diciembre de 2001) fue extemporánea, dado que el particular la presentó el día 18 de septiembre de 2001, que transcurrieron 45 días hábiles desde que el particular presentó su petición. Instructivo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, Gobierno del Estado de Nuevo León, Exp. 594/2001, 12 de abril de 2004, pp. 10-11.

a través del PAN no fue necesariamente una condición *sine qua non* para avanzar de manera progresiva en la democratización. Por lo menos, en lo que respecta a los dos casos mostrados en este artículo, se revela la incapacidad del poder ejecutivo para establecer una estrategia de comprensión intersubjetiva entre los actores involucrados, como un factor coadyuvante en la decisión pública. En esta curva de aprendizaje no hubo pautas para construir la gobernabilidad anclada en el respaldo de la sociedad civil, como un principio de institucionalidad de política democrática. En ambos casos, se pasa por alto el establecimiento del proceso institucional básico para que el ciudadano pueda acercarse a la decisión pública: la garantía jurídica para la petición de información en el art. 8 constitucional y la “participación social” garantizada en el Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano. Este último podría decirse que era el “espacio” facultado por la ley para el encuentro formal entre las autoridades y la ciudadanía para la decisión pública en materia urbanística. No obstante esta última afirmación, sería riesgoso concluir que el gobierno producto del reemplazo interpartidario no construyó la tarea de la gobernabilidad democrática, dada la limitación del estudio a sólo dos casos. Todavía estamos lejos de determinar resultados concluyentes sobre el análisis de la gobernabilidad del sistema político en su conjunto.

No obstante, del indicador eje que es el acceso a la información en materia de desarrollo urbano podemos inferir que los problemas coyunturales fueron debidos justamente por la falta de una voluntad democratizadora en la atención a los reclamos informativos de la sociedad civil. Ahora bien, los conflictos emergieron cuando todavía no existía la reglamentación del acceso a la información. Ésta se hizo efectiva, como hemos visto, sólo hasta los últimos meses del sexenio panista. Pero esta ausencia no demerita el uso de los instrumentos legales que eran plenamente vigentes en el Estado. Sin embargo, como hemos visto, ambos instrumentos fueron retrasados con argucias jurídicas (art. 8 constitucional) o plenamente inoperantes en el desarrollo de los conflictos (Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano). El incumplimiento de estos dos recursos legales implica un cuestionamiento al sostenimiento de la ley por parte de la estructura de autoridad. Cabe aclarar que, a pesar de que se logró el acercamiento de los ciudadanos con las autoridades para la acción dialógica, la capacidad de acceso a la información demandada fue formalmente retrasada. Decimos “formalmente retrasada” porque el gobierno del estado limitó la posibilidad legal de los ciudadanos para su acceso efectivo. En ambos

Laura N. Medellín, José L. Prado, José M. Infante y Freddy Mariñez. *Las decisiones públicas en la gobernabilidad democrática. El caso del gobierno panista en Nuevo León*

casos la información fue conseguida ya sólo cuando entró en operaciones la referida ley.

Los argumentos de la autoridad para negar la información fueron varios: el acto de entrega de información a los ciudadanos fue considerada “estéril” (Asociación de Vecinos y Comerciantes de la Av. Venustiano Carranza) o porque sería un “acto fuera de la ley” (Alianza por San Pedro). Además, en el caso de la ampliación de la Av. Venustiano Carranza se enfrentaría el descrédito por el caso de corrupción en FIRME y en la construcción del Puente de la Unidad, la decisión sería muy cuestionada en la opinión pública por el proceso de licitación y la desafectación de terrenos a particulares. Estos cuestionamientos restarían mayor eficacia a la actuación de la SEDUOP. El trasfondo de ambos casos revela la incapacidad del gobierno para sostener una política democrática frente a las demandas sociales. A pesar de sus posibles limitaciones, las disposiciones legales vigentes hubieran conducido a la generación de una interacción deliberativa entre el gobernante y el gobernado. Quizá, si se hubiera considerado su uso, el gobierno panista hubiera proporcionado un camino de legitimidad democrática a sus decisiones. Los casos también revelan con mucha claridad que la “legitimidad electoral” es insuficiente para alegar que se tiene un gobierno democrático. Es por eso que ha sido la mayor preocupación en el análisis, indagar el paso de una diferenciación cualitativa en la capacidad de gobernar de un partido que llega al poder a través de un proceso de liberalización política en el plano electoral y la profunda necesidad (por lo menos en los términos teóricos que aquí hemos defendido) que se tiene de construir una gobernabilidad democrática para diferenciarse del pasado priista.

Bibliografía

- Acosta Silva, Adrián (1994), “Gobernabilidad y democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral”, en *Revista Noesis Democracia y gobernabilidad*, núm. 13, Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Aguilar, Luis (1997), “Estudio Introductorio”, en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner (2002), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México: Siglo XXI.

- Avritzer, Leonardo (2001), “Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea”, en *Metapolítica*, vol. 5, núm. 18, México: Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- Camou, Antonio (1996), *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 6, México: Instituto Federal Electoral.
- Camou, Antonio (2000), “La múltiple (in)gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Curzio Gutiérrez, Leonardo (2001), “Toma de decisiones” en Tomas Miklos [coord.], *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México: Instituto Federal Electoral, Siglo XXI.
- Elster, Jon [comp.] (2001), *La democracia deliberativa*, Barcelona: Gedisa.
- Habermas, Jürgen (2005), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, Madrid: Trotta.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (2004), *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Morlino, Leonardo (1985), *Como cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Muguerza, Javier (1988), “Ética y comunicación (Una discusión del pensamiento ético-político de Jürgen Habermas)”, en José M. González y Fernando Quesada [coords.]. *Teorías de la Democracia*, Barcelona: Anthropos- Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Serrano Gómez, Enrique (1998), *Consenso, conflicto. Schmitt, Arendt y la definición de lo político*, México: Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- Schmitter, Philippe (1992), “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Philippe Schmitter y Gerhard Lehmburck [coords.], *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Madrid: Alianza.

Laura Nelly Medellín Mendoza. Doctora en Ciencias Sociales con Orientación en Desarrollo Sustentable del Instituto de Investigaciones

Laura N. Medellín, José L. Prado, José M. Infante y Freddy Mariñez. *Las decisiones públicas en la gobernabilidad democrática. El caso del gobierno panista en Nuevo León*

Sociales, Universidad Autónoma de Nuevo León. Líneas de investigación: transición política y gobernabilidad democrática. Entre sus publicaciones se encuentran: “La travesía de la liberalización política de Nuevo León”, en *Revista Espiral*, núm. 35 (2006); coautora en “Los barrios pobres en 31 ciudades mexicanas. Barrio La Alianza”, en *Estudio de antropología social*, cuaderno núm. 8, editado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (2004); “La profesionalización del servicio electoral: la búsqueda de la consolidación”, en *Los ciudadanos en la organización de las elecciones, Cuarto Certamen de Ensayo Político*, Nuevo León, México (2002).

José Luis Prado Maillard. Doctor en Ciencia Política, Facultad de Derecho y Criminología, Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Líneas de investigación: derecho constitucional comparado, sistemas electorales, derecho parlamentario. Entre sus publicaciones se encuentran: *Hacia un nuevo constitucionalismo*, México (2006); ¿Bastan los pactos políticos para asegurar la gobernabilidad?”, en *Revista Hispanoamericana de Derecho*, núm. 1, Perú (2004).

Freddy Ramón Mariñez Navarro. Ph.D en Sociología Política, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey, México. Líneas de investigación: decisiones públicas, participación ciudadana, calidad de la democracia, teoría sociopolítica. Entre sus publicaciones se encuentran: *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, México (2006); “Democracia, ética y gobernanza en la sociedad del conocimiento”, en *Revista del Colegio de San Luis, Vetas* (2006); “Políticas Públicas y Participación de la Juventud. Caso: Nuevo León, México”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, núm. 1, Colombia (2006).

José María Infante. Doctor en Psicología, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Líneas de investigación: psicología política, procesos socioculturales. Entre sus publicaciones se encuentran: “Elecciones en México: restricciones, fraudes y conflictos”, en revista *Confines*, núm. 2 (2005); “Desarrollo Sustentable y desarrollo político”, en revista *Humánitas*, núm. 32 (2005).

Envío a dictamen: 22 de octubre de 2007.

Aprobación: 06 de febrero de 2008.