

# ALTERNANCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

---

---

El Partido Acción Nacional  
en el gobierno de Baja California



VÍCTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE

México Norte

 El Colegio  
de la Frontera  
Norte

PLAZA Y VALDES  
**P Y V**  
EDITORES

ALTERNANCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

ALTERNANCIA POLÍTICA  
Y GESTIÓN PÚBLICA

del Partido Acción Nacional  
en el gobierno de Baja California



Colección México Norte

VÍCTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE

# ALTERNANCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

El Partido Acción Nacional  
en el gobierno de Baja California



El Colegio  
de la Frontera  
Norte



2000

JL Espinoza Valle, Víctor Alejandro  
1299 Alternancia política y gestión pública : el Partido  
.B3 Acción Nacional en el gobierno de Baja California /  
E86 Víctor Alejandro Espinoza Valle.-- 2da. Ed.-- Tijuana,  
2000 B.C. : El Colegio de la Frontera Norte, 2000.  
224 pp.; 21 cm.

ISBN: 968-6075-75-5 (1a. ed.)

ISBN: 968-6075-85-2 (2da. ed.)

1. Democracia - México - Baja California. 2. Elecciones - 1989. 3. Baja California - Política y gobierno - 1989-1995.
4. Partidos políticos - México - Baja California. 5. Partido Acción Nacional (México) - Baja California - 1989.

Diseño de portada: Blanca Esthela Castañeda Malok

Fotografía: Alfonso Caraveo

Cuadro: *Cambio*, monografía de Ricardo Duffy, propiedad de El Colef  
Edición: Juan de Dios Barajas Cárdenas

D.R. © 2000 El Colegio de la Frontera Norte

Carretera Tijuana-Ensenada, km.18.5

C.P. 22709, Tijuana, B.C., México

D.R. © Plaza y Valdés Editores

Manuel María Contreras núm. 73, Col. San Rafael

C.P. 06470 México, D.F.

ISBN 968-6075-75-5 (primera edición)

ISBN 968-6075-85-2 (segunda edición, primera  
en la Colección México Norte)

ISBN 968 856-801-5 (Plaza y Valdés)

Primera edición: 1998

Segunda edición: 2000

Impreso en México

*Este libro es para Isabel,  
Alejandro y Julián*



Archivo del semanario *Zeta*



Archivo del semanario *Zeta*

...Aun si el avance de la "modernización" tiene de verdad los amplios efectos civilizadores que tan a menudo y tan optimistamente se suponen, el avance puede ser largo y convulsionado y los efectos pueden tardarse en llegar. La cultura política no cambia de la noche a la mañana.

*Alan Knight*

En lo económico, aunque podrá haber algunas cosas en las que podría uno pensar en hacerlo más rápido o más lento, son apreciaciones personales; la política general de apertura creo que es correcta, aunque nos implica un gran reto (...). Sí, y apertura a lo moderno.

*Ernesto Raffo Appel*

## INTRODUCCIÓN

A principios de los años ochenta, la "nueva generación en el poder" anunciaba un programa de transformación radical en la relación Estado-sociedad, cuyo motor sería la reforma gubernamental. En su versión nacional, se trataba de traer la intervención estatal y racionalizar el gasto público. Se prometía menos administración pública y más justicia social. Seis años después, ante las competidas elecciones federales de 1988, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari respondería profundizando la "reforma del Estado" y buscando nuevas fuentes de legitimidad, como la remoción —en el caso del snre— o la destitución estridente —en el caso del sindicato petrolero— de líderes "vitalicios". En este libro se añade otra fuente para la recuperación del consenso y el reconocimiento internacional: la aceptación de los triunfos de los candidatos del Partido Acción Nacional a las gubernaturas de Baja California (1989) y Chihuahua (1992).

Las experiencias de alternancia política estatal han sido centrales para la discusión de la llamada "transición mexicana a la democracia". El caso de Baja California, por ser el primero desde la fundación del sistema político presidencialista, alentó un comprensible optimismo acerca de los alcances de la apertura y del cambio político democrático. Se reconoció como evidencia de que nos encontrábamos en plena transición y, más aún, de que la democracia había llegado a la entidad.

Diez años después del primer triunfo reconocido del Par-

tido Acción Nacional a una gubernatura, y con seis estados gobernados por el mismo —Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro—, las razones para el optimismo se han moderado. Parece que la realidad se empecina en demostrar que la transformación o democratización del sistema político mexicano es un proceso más complejo y accidentado que el cambio de partido en el gobierno. Evidentemente, en estas entidades se registran transformaciones importantes en la esfera política y, sobre todo, en la administración pública.

Para comprender los resultados electorales del 2 de julio de 1989, que llevaron a la gubernatura de Baja California al candidato panista Ernesto Ruffo Appel, tenemos que remitirnos a la participación ciudadana que por décadas exigió el respeto de los resultados electorales. No era la primera vez que acción nacional concitaba las simpatías ciudadanas. Además, en buena medida el triunfo panista se vio favorecido por la crisis del PRI local. Sin embargo, explicar la alternancia apelando sólo a factores locales me parece un argumento circular y limitado. Como han señalado algunos autores, la negociación entre el gobierno de Salinas de Gortari y el PAN, como secuela de la contienda electoral de 1988, es fundamental para comprender el cambio de gobierno en Baja California, Chihuahua y Guanajuato.<sup>1</sup> La democracia selectiva, que consistió en reconocer los triunfos al PAN y reprimir al cardenismo, tomó carta de naturalización en el sexenio anterior. Nadie podría poner en cuestión lo reductible que resultó para el gobierno de Salinas de Gortari el reconocimiento del triunfo de Ruffo Appel. A nivel internacional, el presidente Salinas construyó una imagen democrática, que ya había empezado a

<sup>1</sup> "El escenario político básico del salinismo (...) fundó su acción en un pacto sólido, duradero, de mediano plazo y mutuamente conveniente con el PAN" (Ricardo Becerra, "Felipe Calderón y el PAN: ¿Hacia una derecha hegemónica?", en *Nexos*, núm. 221, México, mayo de 1996, p. 16).

gestar con el encarcelamiento de Joaquín Hernández Galicia, *La Quina*, el líder petrolero. Además, el proyecto de Ruffo Appel no significaría un viraje en la aplicación de la política neoliberal inaugurada en 1982.

Una de las paradojas del sistema político mexicano durante los últimos años consistió en que a los gobiernos de alternancia les correspondió instrumentar el proyecto de reforma gubernamental que a nivel federal se inició en 1983. El PAN tuvo que redimensionar la administración pública y justificar el proyecto que ponía a dieta al gobierno "obeso". Desde luego, de nuevo se conjugaron factores locales y nacionales que ayudan a explicar la paradoja: por un lado, el proyecto económico de Ruffo y el panismo local, quienes creen firmemente en que resulta onerosa la intervención económica gubernamental y declaran su fe en la eficiencia administrativa;<sup>2</sup> por el otro, la centralidad de la política de contracción estatal en la estrategia gubernamental de los últimos tres sexenios.

La reforma gubernamental implica también limitación en el uso de recursos destinados a la reproducción de las prácticas clientelares y patrimonialistas propias del pacto corporativo. Como se muestra en este libro, los mayores cambios políticos de la gestión panista han tenido lugar en este terreno. Sin embargo, han sido cambios limitados al desplazamiento de los líderes tradicionales (es decir, cambios en la relación líderes-gobierno), mientras que hacia el interior de las organizaciones las prácticas corporativas se mantuvieron. Para

<sup>2</sup> En esa dirección, Yemile Mizrahi señala, a propósito de la experiencia del gobierno de Chihuahua: "Los gobiernos panistas tienden por lo general a darle prioridad a las tareas administrativas (...) el gobierno panista se ha distinguido más por la introducción de reformas administrativas destinadas a lograr una mayor eficiencia en la administración pública y a proveer servicios públicos con base en criterios de calidad total, que por la construcción de obra pública altamente visible y políticamente reductible" ("¿Administrar o gobernar? El reto del gobierno panista en Chihuahua", en *Frontera Norte*, vol. 8, núm. 16, Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre de 1996, p. 62).

comprender esas permanencias, tendríamos que reconocer que el sistema político mexicano se sostiene también gracias a una cultura política que excluyó de su vocabulario tres palabras claves en todo proceso de democratización: ciudadanía, participación y representación.<sup>3</sup>

Por ello, me parece más adecuado comprender las experiencias de alternancia política utilizando la categoría de *liberalización*, antes que la de *transición*. Uno de los elementos distintivos de los procesos de liberalización es la incertidumbre: sobre las vías por las que marcha y sobre sus puntos de destino. En contraste, los procesos de democratización presentan un grado de certidumbre mayor, ya que incluyen la aceptación, por parte de los actores, de las nuevas reglas del juego que han de conducir a una nueva conformación institucional del Estado. No queda duda del alto grado de incertidumbre que caracteriza a las experiencias estatales de alternancia. De ninguna manera pretendo negar la trascendencia del cambio de partido en el gobierno y los avances que en el terreno político, sobre todo en el de la democracia procedimental, han generado dichos gobiernos. Sin embargo, en todos los casos, los derroteros de la realidad local se encuentran en función del futuro del sistema político nacional. Esta sobredeterminación deriva de la forma como se estructuró el poder político en México. La forma de gobierno presidencialista (es decir, la forma específica de articulación entre la institucionalidad estatal y la ciudadanía) se reproduce en todo el territorio nacional e imprime su sello a la dinámica política local. Ello ocurre con base en una dinámica centralizadora y de preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. Así, la institución cen-

<sup>3</sup> Como evidencia de que la cultura política tradicional es reproducida por los gobiernos de alternancia, recordemos que tanto Francisco Barrio como Ernesto Ruffo Appel intervinieron activamente a favor de sus candidatos durante el proceso electoral de 1995.

tral del sistema político mexicano es la Presidencia. Por ello, el futuro del cambio político dependerá en gran medida del tipo de rol que ésta asuma.

Pero la operación de la forma de gobierno gestó una cultura política excluyente, corporativa. De ahí que los cambios en el terreno de la democracia procedimental (por ejemplo, las nuevas leyes electorales) no garantizan unidireccionalmente que haya cambios en la esfera de la democracia social, cotidiana, esta otra esfera que raramente incluimos en nuestros análisis sobre la transición mexicana. Y hoy sabemos, y nos lo recuerdan autores como Norberto Bobbio, que para comprender los fenómenos de democratización es necesario ir más allá de la democracia política; la dimensión social es básica para hablar de democracia integral. Si ello es así, y revisando las investigaciones realizadas sobre las experiencias de gobiernos de oposición en México, se puede afirmar que una de las debilidades mayores de la gestión panista ha sido la ausencia de un proyecto de desarrollo social, de integración social. Localmente, bajo gobiernos panistas vemos una concurrencia de factores que agravan el déficit social: por un lado, es evidente que desde 1983 el gobierno federal inició el desmantelamiento de las redes heredadas del viejo corporativismo, pero sin generar nuevas relaciones sociales. Aunado a ello, constatamos la ausencia de un proyecto panista de interacción ciudadana y de recomposición social. De estos avatares trata este libro.

El periodo que aborda el conjunto de los trabajos incluidos es el comprendido entre 1989 y 1995, los años del gobierno de Ernesto Ruffo Appel.<sup>4</sup> Se trata de una primera

<sup>4</sup> Sin embargo, también se incluyen datos y reflexiones sobre periodos precedentes, así como sobre las condiciones que permitieron que de nuevo el candidato del PAN a la gubernatura, Héctor Terán Terán, obtuviera el triunfo en las elecciones del 6 de julio de 1995, y que el primero de noviembre de ese año tuviera lugar, por primera vez en nuestra historia política, la transmisión de poderes entre dos ejecutivos panistas electos.



aproximación al estudio de la alternancia política y de la gestión pública a nivel local. Sin embargo, queda pendiente un análisis de conjunto de la experiencia gubernamental panista en Baja California. Esa microhistoria del primer gobierno estatal de oposición deberá incluir, entre otros, los siguientes temas: el binomio violencia-alternancia; la corrupción y el cambio de gobierno; la conformación del Congreso estatal y sus relaciones con el Ejecutivo; el Poder Judicial y la impartición de justicia; las bases sociales de los partidos políticos; el sindicalismo local; los cambios y permanencias en la cultura política.

Los estudios que conforman el libro muestran las dificultades que implica un ejercicio de comprensión de la relación entre lo local y lo nacional. A manera de nota metodológica, se concluye que el entendimiento de los fenómenos locales exige una perspectiva dual: la búsqueda tanto de los condicionamientos locales como de los nacionales en la configuración de tales fenómenos. De ahí que la lectura de éstos deberá ser semejante a la que exige el análisis de coyuntura: precisar los diferentes factores determinantes de la problemática particular. Bajo esa perspectiva fueron escritos los trabajos presentados.<sup>5</sup>

Agradezco a Ana Claudia Coutigno, a Ofelia Silvia Nieto Méndez y a Perla Morales Ruelas su invaluable apoyo en el procesamiento técnico de los textos y en la revisión hemerográfica.

<sup>5</sup> La mayoría de los trabajos contenidos en el libro aparecieron en diferentes publicaciones nacionales y regionales. Todos fueron revisados para esta edición.

## I. CIUDADANOS Y DEMOCRACIA POLÍTICA<sup>1</sup>

### *Presentación*

Durante los últimos años hemos vivido una creciente demanda de participación ciudadana en la vida política de México. Se ha gestado una nueva actitud del ciudadano que reivindica derechos políticos, sociales y civiles frente al poder gubernamental. Dada la forma de gobierno en México, el avance civil ha significado una pérdida de control para el sistema corporativo. Cualquier avance ciudadano se gesta frente al poder burocrático. Esta particularidad ayuda a explicar las diversas posiciones en torno a la valoración de dicha participación.

A nivel regional, la participación social es un factor que permite explicar la alternancia en el gobierno y, con ella, los avances en el terreno de la democratización política. En Baja California, sin embargo, la ausencia de un proyecto social alternativo durante los últimos seis años, aunada a la crisis del sistema corporativo, obliga a la aclaración de que la democracia social dista de ser una realidad. A ello se podría agregar el crecimiento relativo de las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Esta conjunción de factores nos habla de la difícil construcción de la "democracia integral".

<sup>1</sup> Ponencia a la 38th Annual Conference de la Association of Borderlands Scholars, celebrada en Reno, Nevada, del 17 al 20 de abril de 1996.

*Corporativismo y avance civil en México*

La forma de gobierno que se consolida en los años treinta en México tuvo como ingrediente fundamental la sustitución de la figura del ciudadano por la de las corporaciones. El poder político posrevolucionario se edificó sobre la base de la inclusión de los ciudadanos en las organizaciones. Éstas, a su vez, quedaron integradas a los sectores del partido oficial. Los ciudadanos no hacían política; la realizaban las corporaciones. Ello llevó a afirmar a Arnaldo Córdova que en México co los únicos que realmente hacían política eran las minorías organizadas.<sup>2</sup> Ese sistema corporativo, que le sirve de sostén a nuestra forma de gobierno, hoy se encuentra en crisis. Las formas tradicionales de articulación de la institucionalidad estatal en su relación con el ciudadano se han agotado. Después de 60 años de eficaz funcionamiento, el régimen corporativo requiere una profunda transformación.

La crisis mexicana, que en su vertiente política se anuncia como una de fin de régimen, tuvo su expresión primaria durante los años ochenta y noventa, bajo la forma de graves desajustes en la esfera económica. Pronto, la incapacidad de respuesta del régimen a las necesidades más elementales de la población se vería acompañada de la imposibilidad del régimen de autorreproducirse sin graves tensiones. Durante 1994 y 1995 ya no quedaron dudas acerca de que el sistema político mexicano había entrado en una profunda crisis. Si bien la institución central del régimen, la Presidencia, se había fortalecido durante el periodo salinista,<sup>3</sup> ese mismo pro-

<sup>2</sup> Véase Arnaldo Córdova, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, México, Era (Serie Popular, 72), 1979, en especial el capítulo 1, pp. 9-39.

<sup>3</sup> Lorenzo Meyer nos dice, a propósito de la situación prequebra que vivió el sistema político como producto del proceso electoral de 1988: "la fuerza que aún quedaba en la presidencia, aunada a la debilidad de la sociedad civil y a un entorno internacional favorable, sostuvo lo esencial del viejo sistema a cambio de que esa presidencia abandonara su tradición pro-

yecto neoliberal triunfante mostró los límites de la vieja estructura clientelar corporativa. La eficiencia —hacer más con los mismos o menores recursos— no era el terreno en el que se formó y creció la burocracia sindical posrevolucionaria. El control civil no sería posible sin recursos económicos. El corporativismo mexicano sólo puede subsistir con sus mecanismos de intercambio. Con una capacidad de respuesta limitada y con el desmantelamiento de muchos de los canales de comunicación e intercambio entre gobierno, partido oficial y organizaciones, el sistema corporativo entró en crisis y con él el presidencialismo mexicano como forma de gobierno.

Una de las principales presiones para avanzar en la liberalización política proviene justamente de la ciudadanía que emergió de las mudanzas mexicanas de las últimas décadas: del profundo proceso de terciarización económica y de distribución demográfica urbana.<sup>4</sup> No es casual que las demandas de participación ciudadana se intensifiquen en los centros urbanos.

El "avance civil" en México<sup>5</sup> ha tenido lugar desafiando el control gubernamental. Como vimos, el sistema corporativo impidió la subordinación de la participación ciudadana a las organizaciones. Todo intento ciudadano por participar al margen

pulista y se transformara en la abanderada de un neoliberalismo triunfante. La nueva presidencia pudo echar por tierra partes importantes de las murallas del viejo sistema. Cada golpe en contra de intereses creados en el pasado populista redundó en beneficio de la presidencia, que pronto recuperó el terreno perdido" ("El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio de 1993, p. 80).

<sup>4</sup> Las otras presiones serían la reforma gubernamental iniciada a principios de los ochenta y la introducción de nuevas formas de organización del trabajo.

<sup>5</sup> "El avance civil ha continuado y entre sus logros cuenta la democratización como estado de ánimo y cambio de mentalidades. Allí los resultados son notables. Mi optimismo —así le llamo a mi escepticismo ante las razones oficiales para no concederle democracia a los 'menores de edad'— no viene tanto de los adelantos de partidos y corporaciones como de la revalorización generalizada de la democracia" (Carlos Monsiváis, *Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*, México, Era, 1987, p. 13).

de las corporaciones oficiales era rápidamente reprimido, descalificado, o desanimado mediante el recorte de subsidios. El gasto público servía como medio de legitimidad gubernamental. Por ello, la emergencia ciudadana se ha gestado al margen y frente a la forma de gobierno. Toda acción de la sociedad que pugna por organizarse de manera independiente es concebida como una pérdida para el sistema corporativo. Así, el avance civil, la acción de las organizaciones civiles, se politiza.

### *Ser ciudadano*

Conviene recordar que la figura del ciudadano y la ciudadanía no son un mero accidente territorial. Implican una toma de conciencia respecto a su papel tanto en el plano individual como en el social.<sup>6</sup> Pero la ciudadanía no sólo implica derechos<sup>7</sup> y obligaciones para los gobernados:<sup>8</sup> exige reciprocidad de los gobernantes.

(La ciudadanía) involucra tanto el *derecho* de ser tratado por otros seres humanos como igual con respecto a la formulación de opcio-

<sup>6</sup> Al respecto, Juan-Manuel Ramírez Saiz nos recuerda que, "a un primer nivel, se es ciudadano por el hecho de haber nacido en un determinado Estado-nación o por adoptar la nacionalidad correspondiente. A partir de esta adscripción básica, el ciudadano adquiere los derechos y responsabilidades que en dicho país se reconocen. La ciudadanía es, por ello, un concepto no sólo territorial sino, sobre todo, jurídico y político" ("Las dimensiones de la ciudadanía. Implicaciones teóricas y puesta en práctica", ponencia presentada en el XV Encuentro de la Red Nacional de Investigación Urbana: Poder, Cultura Política y Pobreza, El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich., 3-4 de noviembre de 1994, p. 1).

<sup>7</sup> "Ciudadano es quien conoce sus derechos y los defiende. La centralidad de los derechos es el asunto nodal de la sociedad civil democrática" (*ibidem*, p. 2).

<sup>8</sup> "Ser ciudadano, en efecto, significa en general poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales" (Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral —Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4—, 1995, p. 29).

nes colectivas, como la *obligación* de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros del sistema político. A la inversa, este principio impone a los gobernados la *obligación* de respetar la legitimidad de las opciones resultantes de la deliberación entre iguales, y a los gobernantes, el *derecho* de actuar con autoridad (y aplicar medidas coactivas en caso de necesidad) a fin de promover la eficacia de esas opciones y proteger al sistema político de toda amenaza a su perduración.<sup>9</sup>

Así, la ciudadanía se ejerce plenamente en un régimen democrático, en el que interactúan gobernantes y gobernados, ambos con derechos y obligaciones, necesarios para garantizar la permanencia de la vida democrática.<sup>10</sup>

Para dar cauce al ejercicio ciudadano en un régimen democrático, se requiere la representación. En la sociedad moderna es impensable la participación total sin representantes o con una suerte de democracia directa. A pesar de los deseos individuales, la complejidad social impide la participación y el gobierno de todos. Así, participación y representación son parte indisoluble del lenguaje democrático. Mauricio Merino resume la interrelación entre los conceptos:

La participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atravesará también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales, y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás. Dicho de otra manera: la participación entendida como una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias incipientes*, 1ª reimp., trad. de Leonardo Wolfson, Buenos Aires, Paidós, 1991, vol. 4, p. 21.

<sup>10</sup> "Pero ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones" (Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 30).  
<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 13 y 14.

Tenemos dos grandes momentos del ejercicio gubernamental y la participación ciudadana. En primer lugar, la elección de representantes y la conformación de instituciones a través de los procesos electorales: la participación que se transforma en representación; y por otro lado, la vigilancia que ejercen las organizaciones sociales y políticas y los individuos de la gestión pública, a través de la participación cotidiana.<sup>12</sup> Un ejemplo de esto último lo constituye el hecho de que la acción de las organizaciones sociales no se circunscribe al espacio de la sociedad civil; la participación ciudadana comienza a formar parte de la vida institucional de los gobiernos locales. Cada vez más, "los cabildos son espacios donde se hacen públicas las relaciones entre el gobierno (la administración en este caso) y las organizaciones ciudadanas".<sup>13</sup>

#### *La participación ciudadana. Tres aproximaciones*

De manera esquemática, podríamos agrupar la percepción y valoración de la participación civil en tres grandes apartados:

<sup>12</sup> "Participación que se vuelve representación gracias al voto, y representación que se sujeta a la voluntad popular gracias a la participación cotidiana de los ciudadanos" (*ibid.*, p. 27).

<sup>13</sup> Alicia Ziccardi, "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Porrúa/UNAM, 1995, p. 27. Al respecto, Elizabeth Jelin señala: "Los actores sociales y los movimientos tienen un rol doble: por un lado, son sistemas colectivos de reconocimiento social, que expresan identidades colectivas viejas y nuevas, con contenidos culturales y simbólicos importantes. Por otro, son intermediarios políticos no partidarios, que traen las necesidades y demandas de las voces no articuladas a la esfera pública, y las vinculan con los aparatos institucionales del Estado" (¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONGs en los años noventa, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, núm. 4, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, octubre-diciembre de 1994, p. 106).

#### a) "El horizonte utópico de la sociedad civil"<sup>14</sup>

En esta visión se exalta toda acción surgida de la sociedad civil y se apuesta por formas directas de la democracia. Hay un rechazo explícito a la representación y, por ende, a los partidos políticos. Las verdaderas depositarias de las demandas sociales son las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Se reivindica una suerte de democracia política sin partidos. El anclaje de esta visión, sin duda, se encuentra en la política corporativa que hemos vivido, la cual gestó una cultura cívica de rechazo a formas convencionales del ejercicio democrático y de búsqueda de una participación directa en los asuntos públicos.<sup>15</sup> Todavía más, la evidente crisis de los partidos políticos fomentó la tendencia a encontrar sólo en las ONGs y en las fuerzas políticas autónomas la esencia democrática.<sup>16</sup> La

<sup>14</sup> Según la expresión de Jürgen Habermas. Tomado de Jesús J. Silva-Herzog Márquez, "Memorias del ornitorrinco", en *Nexos*, núm. 194, México, febrero de 1994, p. 34.

<sup>15</sup> Al respecto, Reynaldo Maía Muniz señala: "De estos imperativos resulta una fuerte simbiosis entre Estado y sociedad, en la que los actores sociales tienden a definirse mucho más a partir de la intervención del Estado que en función de intereses derivados de su posición efectiva en la producción. Las manifestaciones más evidentes de esa simbiosis se aprecian en las estructuras y formas de inserción política corporativa y en una dinámica de integración que da prioridad a la movilización en detrimento de la representación. Como herencia, se tiene un cierto desprecio por las formas convencionales de participación, tal como las que están vigentes en las democracias representativas de Occidente, combinado con una cultura de exaltación de las formas directas de la democracia" ("Reforma del Estado en América Latina: descentralización o decadencia del Estado-nación?", en Mauricio Merino —coord.—, *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C./Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1992, p. 117).

<sup>16</sup> Como dice Mauricio Merino: "Mientras los partidos no llenen el hueco que los separa de la comunidad política nacional, alguien tendrá que hacerlo" (*La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, México, Fondo de Cultura Económica —Colección Popular, 488—, 1993, p. 94).

*ciudadanización de la política*, como la llaman Norbert Lechner y Gabriel Torres, puede conducir a un "proceso de simulación", según la conceptualización de Jorge Alonso. Dice Torres:

En las actuales circunstancias de México se ha llegado a considerar a la ciudadanía de la política como una especie de paradigma capaz de ofrecer soluciones frente al declinamiento de un sistema político desgastado por tantos años de continuidad, clientelismo y corporativismo. La apuesta que pugna por sustituir a los deslegitimados políticos profesionales por gente común y corriente se expresa desde diversos grupos de interés político-social (empresariales, de profesionistas, grupos vecinales, grupos eclesiales, organizaciones no gubernamentales y académicas) que frecuentemente se cobijan en retóricas discursivas que emanan desde diversos nichos de la sociedad civil. Dentro de estos grupos que apuestan a la ciudadanía de la política también se incluyen entidades o agentes gubernamentales y núcleos partidistas que de esa manera reconocen el desgaste y la necesidad de reforma política. En otros casos —y de forma más perversa— se trata de intentos por servirse de afanes democratizadores y evitar los cambios de fondo.<sup>17</sup>

b) "*La sociedad civil me da miedo*"<sup>18</sup>

La reivindicación acrítica de toda acción emergente de la sociedad civil ha generado también desconfianza sobre tal posición. Para esta otra interpretación, se trataría de una vi-

<sup>17</sup> Gabriel Torres, "Ciudadanización y politización: las elecciones jaliscenses del 95", ponencia presentada en el XIX International Congress, Latin American Studies Association, LASA 95, Washington, D. C., del 28 al 30 de septiembre de 1995, p. 1.

<sup>18</sup> Soledad Loaeza, "La sociedad civil me da miedo", en *Cuaderno de Nexos*, núm. 69, *Nexos*, núm. 195, México, pp. v-vi.

sión totalizadora que pierde de vista las heterogeneidades sociales y las diversas posturas ideológicas y políticas que coexisten en su interior:

La "sociedad civil" ocupa hoy el lugar que en su momento le tocó al "pueblo", al "proletariado", a las "mayorías", conceptos totalizadores que, si bien pueden tener alguna utilidad analítica, se convierten en peligrosos instrumentos de descalificación en el terreno de la lucha política, porque niegan la diversidad característica de una sociedad plural y heterogénea, integrada por muchos grupos diferentes que son inasimilables a una sola corriente de opinión.<sup>19</sup>

Así, la participación social no es un dato nuevo en la vida política mexicana: en el escenario posrevolucionario han sido frecuentes las noticias sobre grupos disidentes que abarcan todo el espectro ideológico; por ejemplo, los religiosos (radicales de izquierda y de derecha), con alta incidencia en la política educativa. También los partidos políticos han caído en la tentación de querer abarcar la representación de toda la sociedad. La tentación hacia la homogeneidad política es la que asuta.

Otro autor, aun cuando recela de la apología del ciudadano, considera positivo el evidente tránsito hacia la "ciudadanización de la política", y deja planteada la interrogante (y el reto democrático) de cómo construir una relación madura entre los ciudadanos y las instituciones políticas estatales:

Visualizo una apología del ciudadano autónomo y racional que, en el fondo, repite la utopía del mercado. Dicho con prudencia, existen condiciones favorables (no sé si necesarias y su-

<sup>19</sup> "En última instancia tan sociedad civil son los grupos que han expresado sus simpatías por el EZLN como los que han desempolvado su anticommunismo. Quien se erige en intérprete de la sociedad civil para expresar una opinión o para identificar a quienes le son afines peca, por lo menos, de arrogante" (*ibidem*, p. v).

ficientes) para "ciudadanizar" la política, desplazando su eje del ámbito estatal al ciudadano. Existe, en buenas cuentas, la oportunidad de reformular las metas de una reforma y apuntar a un Estado concebido como la comunidad de ciudadanos.<sup>20</sup>

### c) *Hacia la democracia integral*

Por último, tenemos la visión que entiende a la democracia como la conjunción del poder político —que procede de la ciudadanía— con el poder burocrático —que emana del gobierno—, es decir, la democracia integral que sintetiza la vertiente social y la política. Para esta perspectiva, se trata de extender el proceso de democratización que ha ocurrido primero en la esfera política —procesos electorales, real sistema de partidos políticos, vida institucional, etc.— a los espacios sociales y cotidianos.

Mientras no se institucionalicen la participación y la representación y por esa vía los individuos en sus diversos estatus y roles ganen los pequeños y grandes espacios, revirtiéndose el autoritarismo, la democracia política no podrá transitar a una democracia integral, que es una de las principales aspiraciones humanas.<sup>21</sup> Dice Norberto Bobbio:

<sup>20</sup> "Tal perspectiva permite conciliar la tradición liberal, haciendo hincapié en los derechos ciudadanos de cara al poder estatal, con la tradición comunitarista que valora al Estado como totalización simbólica de la comunidad. De hecho, es notorio por doquier el desarrollo de una nueva conciencia de los derechos ciudadanos, de la dignidad del ciudadano(a), en definitiva, de la ciudadanía como fundamento de la acción estatal. Queda pendiente, sin embargo, cómo tal exigencia de una relación 'adulto' entre ciudadanos y su Estado se traduce en instituciones y estilos políticos" (Norbert Lechner, "¿Por qué la política ya no es lo que fue?", en *Néxos*, núm. 216, México, diciembre de 1995, p. 65).

<sup>21</sup> En esa dirección pueden ubicarse los señalamientos de Claus Offe: "Para poderse emancipar del Estado, ha de politizarse la misma sociedad civil —sus instituciones de trabajo, producción, distribución, relaciones familiares, relaciones con la naturaleza, sus criterios de racionalidad y

Si hoy se quiere tomar un indicador del desarrollo democrático, éste ya no puede ser el número de personas que tienen derecho a votar, sino el número de las sedes, diferentes de las sedes políticas, en las cuales se ejerce el derecho de voto (...). Solamente podemos decir que de ahora en adelante el avance de la democracia se medirá por la conquista de los espacios que hasta ahora están ocupados por los centros de poder no democráticos (...). El cambio de perspectiva visual del Estado a la sociedad civil nos obliga a aceptar que existen otros centros de poder además del Estado.<sup>22</sup>

Conviene examinar estas reflexiones a la luz de la experiencia gubernamental de un partido de oposición. Ello nos dará mayores elementos para ubicar los reales alcances del proceso de liberalización política a nivel local.

### *Baja California. Gobierno panista y democratización política*

Como parte de la consolidación de un sistema de partidos que conduzca al respeto de la voluntad ciudadana en la elección de sus representantes, se encuentra el fenómeno de la alternancia política. La posibilidad de alternar en el poder representó un avance sustancial en el ejercicio de la demo-

progreso— por medio de prácticas que se sitúan en una esfera intermedia entre el quehacer y las preocupaciones 'privadas', por un lado, y las actuaciones políticas institucionales, sancionadas por el Estado, por otro lado" (*Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, trad. de Juan Gutiérrez, Madrid, Sistema, s/f, p. 167).

<sup>22</sup> "Para dar un juicio sintético pero eficaz del grado de democratización de un determinado país, el criterio ya no debe ser el de 'quién' vota, sino el de 'dónde' vota (y que quede claro que aquí entiendo 'votar' como el acto típico y más común del participar, pero de ninguna manera pretendo limitar la participación al voto)" (Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, 4ª reimp., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 43-45).

cracia política a nivel regional. Uno de los resultados más significativos que trajo aparejado el hecho inédito de la alternancia en un gobierno estatal, en 1989, lo constituyó justamente la pérdida de las certezas en los resultados electorales para los candidatos oficiales. La incertidumbre del sufragio ha obligado a una mayor competencia política, lo que coloca en el centro de las estrategias partidarias la vinculación con la ciudadanía.

Sin embargo, los innegables avances en el terreno político —que he conceptualizado como una *liberalización*— vividos en Baja California durante los últimos seis años no necesariamente han cristalizado en lo que Norberto Bobbio llama la “democratización integral” de una sociedad. En efecto, del inventario de logros políticos de los gobiernos panistas encabezados por Ernesto Ruffo Appel (1 de noviembre de 1989-31 de octubre de 1995) y Héctor Terán Terán (1 de noviembre de 1995-3 de octubre de 1998), tendremos que destacar el avance de la democracia procedimental, materializada en una nueva normatividad electoral<sup>23</sup> y en una suerte de *accountability* local —rendición de cuentas sobre su gestión—, producto de la fuerte presencia de diputados de oposición en el Congreso estatal<sup>24</sup>

<sup>23</sup> El proceso electoral del 6 de agosto de 1995 tuvo lugar bajo un nuevo marco normativo: la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California, promulgada el 15 de diciembre de 1994. En la exposición de motivos, se observa que la participación ciudadana es concebida como respuesta a una amplia demanda de participación “en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales”. A su vez, la ciudadanía se materializa en la creación del Instituto Estatal Electoral, que sustituye a la Comisión Estatal Electoral. De manera concreta se establece una participación ciudadana directa con la conformación del Consejo Estatal Electoral, los Consejos Municipales y Distritales y las Mesas Directivas de Casillas. Pero no sólo a nivel de los órganos normativos, de dirección y técnicos se habla de participación ciudadana, se incorpora la figura del *observador* para la jornada electoral. En dichas elecciones fueron acreditados un total de 1 862 ciudadanos como observadores.

<sup>24</sup> En 1989, el Congreso local quedó integrado por nueve diputados del PAN, seis del PRI, uno del PARM, uno del PPS, uno del PFCRN y uno del PRD.

y de los compromisos asumidos ante la ciudadanía en las elecciones.

Pese a dichos logros, por ejemplo, los comicios del verano de 1995 mostraron que las nuevas reglas electorales adolecían de lagunas en cuanto a normar la injerencia gubernamental en el proceso.<sup>25</sup> Tanto el gobernador como el alcalde panista de Tijuana, Héctor Osuna Jaime, instrumentaron una amplia campaña publicitaria para difundir los logros de sus administraciones, que en los hechos los convertían en los principales protagonistas de la contienda. La oposición demandó reiteradamente que cesara la publicidad oficial en favor de los candidatos panistas. Se repetía la vieja historia del sistema político mexicano.

Es en el terreno de la democracia social donde encontramos los mayores déficit del gobierno de oposición. La primera razón estriba en la ausencia de un modelo alternativo de política social emanado de Acción Nacional. Esto ha significado que el desplazamiento de los liderazgos tradicionales, en que se ha materializado la transformación corporativa local, ha carecido de vías alternativas. Al ser desmontada por ambos gobiernos —estatal y federal— la vieja estructura clientelar y patrimonialista, la población puede quedarse sin lo poco que recibía a cambio de sus apoyos. Ello, en medio de la crisis, resulta de graves consecuencias. La segunda razón, muy relacionada con lo anterior, es la ausencia de una cultura cívica que permita revalorar la participación ciudadana para la construcción democrática. El corporativismo produjo un sen-

Como resultado del proceso electoral de 1992, el PAN obtuvo ocho diputaciones, al PRI correspondieron siete y cuatro al PRD. En 1995, el Congreso quedó constituido por 13 representantes del PAN, 11 del PRI y uno del PRD.

<sup>25</sup> Al respecto, el otro asunto de controversia fue que el Ejecutivo estatal se reservó el derecho de nombrar al consejero presidente del Consejo Estatal Electoral, mismo que fungiría como su representante. Véase el artículo 116 de la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 1995, p. 118.

timiento de rechazo a toda actividad de tipo político por considerarla como sinónimo de simulación y manipulación. Ante la ausencia de un verdadero sistema de partidos, el desdén a la representación fue el corolario natural.

Si aceptamos el sentido que Bobbio le asigna al proceso de democratización, el déficit de la democracia social nos lleva a concluir que la transición democrática no se encuentra a la vuelta de la esquina. La alternancia que hemos vivido a nivel local debe ser valorada como un avance sustancial en el camino de la liberalización; pero de ahí a la transición democrática falta un trecho.

## II. CULTURA POLÍTICA Y ELECCIONES<sup>1</sup>

### *Presentación*

Seis años después del triunfo de Ernesto Ruffo Appel como gobernador de Baja California y del inicio de las alternancias estatales en México, de nuevo en 1995 el PAN refrendó la victoria de 1989 con su candidato Héctor Terán Terán. Fue entonces cuando tuvo lugar la primera transmisión de poderes entre dos ejecutivos panistas electos. Así, el nuevo mapa político del estado quedó configurado con dos presidentes municipales panistas —Tijuana y la capital, Mexicali—; dos priístas —Tecate y Ensenada— y un nuevo municipio gobernado provisionalmente por un consejo municipal —Playas de Rosarito—.<sup>2</sup> En el Congreso local también el PAN obtuvo mayoría, con 13 diputados por 11 del PRI y uno del PRD. Así, en la actualidad el PAN gobierna sobre el 79.93 por ciento de la población de Baja California, sin duda uno de los estados norteros “más panistas”, junto con Coahuila y Nuevo León.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ponencia al XX International Congress of the Latin American Studies Association, celebrado en Guadalajara, Jalisco, del 17 al 19 de abril de 1997.

<sup>2</sup> El quinto municipio de Baja California, Playas de Rosarito —anteriormente delegación política de Tijuana—, se creó oficialmente el 30 de noviembre de 1995, y para gobernarlo se nombró provisionalmente un consejo municipal, cuya presidencia recayó en Hugo Torres Chabert. El consejo quedó integrado por miembros del PRI, del PAN y del PRD. Será en 1998, mediante elecciones municipales, cuando se elija a su primer cabildo.

<sup>3</sup> Puede verse al respecto el trabajo del autor: “Educación y transición



En este apartado se desarrolla un análisis de las elecciones bajacalifornianas durante los últimos 24 años (1971-1995), tratando de establecer los condicionantes de las alternancias políticas que inician en 1983. Al mismo tiempo, interesa conocer cuáles son los cambios más significativos —y las permanencias— en la cultura política estatal, que tienen su epicentro en el terreno electoral.

Para la elaboración de este trabajo se utilizaron fuentes primarias —información procedente de una encuesta— y secundarias —análisis de bases de datos electorales—.

#### *Una historia bipartidista, 1971-1995*

Un rasgo particular de la historia política local ha sido el fenómeno bipartidista. Las preferencias por alguno de los dos partidos mayoritarios se han ido acentuando. Desde su fundación local en 1943, el Partido Acción Nacional ha visto crecer su membresía. Sin duda, las características del desarrollo histórico de la entidad permiten reconocer las particularidades del fenómeno. En efecto, en Baja California se ha forjado una sociedad demandante del respeto a los resultados electorales, anticontralista y al margen de las organizaciones corporativas. Uno de los retos mayores para el sistema corporativo proviene de la ciudadanía, que se forjó al margen y contra el sistema clientelar del partido de Estado. En entidades federativas fronterizas como Baja California encontramos una creciente población no educada, en la tradición corporativa de intercambios gobierno-partido.<sup>4</sup> Por

política en México. Una perspectiva regional", ponencia presentada en la XLI Reunión Anual de la Comparative and International Education Society (CIES), "Educación, Democracia y Desarrollo en el Fin de Siglo", efectuada en México, D. F., del 19 al 23 de marzo de 1997.

<sup>4</sup> La situación de frontera con California le ha impuesto un sello peculiar al desarrollo de Baja California: altas tasas de migración y crecimiento pobla-

*Cuadro 1. Baja California: elecciones para presidentes municipales, 1971-1995 (porcentajes).*

Año	Abstención	PAN (1)	PRI (2)	Total (1+2)
1971	48.3	51.2	56.6	87.8
1974	52.5	20.6	43.6	64.2
1977	43.5	29.9	55.8	85.7
1980	41.5	23.9	53.1	77.0
1983	38.8	26.4	47.0	73.4
1986	44.2	28.2	43.9	72.1
1989	52.6	41.7	40.4	82.1
1992	21.5	45.4	44.8	90.2
1995	37.4	48.1	42.5	90.6

*Fuente:* Elaborado con base en datos de la Comisión Estatal Electoral y del Departamento de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Para las elecciones de 1989 y 1995, los datos provienen del Instituto Estatal Electoral.

ejemplo, desde su introducción a mediados de los años sesenta, la industria maquiladora se caracteriza por un bajísimo nivel de sindicalización y, por lo mismo, ausencia del sindicalismo oficial. Encontramos también un sector muy significativo que diariamente se desplaza a Estados Unidos para trabajar, y que por esa razón tampoco hace parte de alguna organización sindical.<sup>5</sup> A su lado, existen grupos

cional —3.6 por ciento anual durante la última década, comparado con el 2.1 por ciento nacional—; el 95 por ciento de dicha población reside en zonas urbanas. Según cifras oficiales, Baja California es una de las tres entidades con menores grados de marginación, sólo superada por Nuevo León y el Distrito Federal.

<sup>5</sup> Para un análisis de la migración como proceso transfronterizo, puede consultarse a Tito Alegría, "Ciudad y trans migración en la frontera de México con Estados Unidos", en *Frontera Norte*, vol. 2, núm. 4, Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre de 1990, pp. 7-38. En este trabajo el autor calcula que aproximadamente el 8 por ciento de la

importantes de comerciantes e industriales ligados al mercado estadounidense que no requirieron este tipo de ligas políticas. En este contexto social fue madurando la oposición panista.

Según muestra el cuadro 1, en las nueve últimas elecciones para renovar presidencias municipales los dos partidos mayoritarios (PRI y PAN) suman la mayoría de las preferencias electorales, siendo la elección de 1995 la de más alto porcentaje (90.6%) y la de 1974 la de menor (64.2%).

Desde 1952, cuando Baja California es declarada entidad de la República, hasta 1983, cuando el candidato del PST a la presidencia del municipio de Ensenada, David Ojeda, triunfa en los comicios, únicamente hubo gobiernos priístas. Sin embargo, no obstante el control sobre el proceso electoral, el fraude constante y los recursos gubernamentales a disposición de los candidatos oficiales, el PAN mantuvo en ese periodo altos porcentajes de votación, y en 1971 sus candidatos recibieron el 31.2 por ciento de los votos computados como válidos, el más alto porcentaje antes de los comicios de 1989. Lo mismo sucedió en las elecciones para gobernador, cuando en 1971 el candidato panista, Salvador Rosas Magallón, obtuvo el 32 por ciento de los votos (véase el cuadro 2).

El patrón parece repetirse en las elecciones al Congreso local (cuadro 3). Comparando los datos de los tres cuadros, vemos que la tendencia bipartidista se acentúa en las elecciones para gobernador. En todos los casos los porcentajes que reciben ambos candidatos son mayores que los que reciben los candidatos a las alcaldías y diputaciones locales. Sin duda, en estos dos últimos procesos se disputan las preferencias por el mayor número de puestos en disputa.

PEA ocupada en la frontera es transmigrante (es decir, trabaja en Estados Unidos pero reside en México) y contribuye con entre el 14 y el 20 por ciento del ingreso salarial de las ciudades fronterizas.

Cuadro 2. Baja California: elecciones para gobernador, 1971-1995 (porcentajes).

Año	Abstención	PAN (1)	PRI (1)	Total (1+2)
1971	46.6	32.0	57.7	89.7
1977	43.0	28.6	58.1	86.7
1983	34.2	25.1	54.4	79.5
1989	52.6	48.8	39.0	87.8
1995	37.0	49.6	41.2	90.8

Fuente: Elaborado con base en datos de la Comisión Estatal Electoral y del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Para las elecciones de 1989 y 1995, los datos son del Instituto Estatal Electoral.

Cuadro 3. Baja California: elecciones para diputados locales, 1980-1995 (porcentajes).

Año	Abstención	PAN (1)	PRI (2)	Total (1+2)
1980	40.6	24.4	51.4	75.81
1983	34.4	29.3	50.1	79.4
1986	45.9	28.0	45.8	73.8
1989	55.8	44.1	41.2	85.3
1992	20.0	45.2	44.7	89.9
1995	37.8	47.0	41.1	88.1

Fuente: Elaborado con base en datos de la Comisión Estatal Electoral y del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Para las elecciones de 1989 y 1995, los datos son del Instituto Estatal Electoral.

*Las alternancias: 1983-1992*

Como ya señalamos, la primera alternancia en la entidad se registra en 1983 en las elecciones para renovar los ayuntamientos. El candidato a la alcaldía de Ensenada postulado por el PST, David Ojeda, triunfó sobre los candidatos del PAN y del PRI, obteniendo el 40.2 por ciento de la votación. Al parecer, una buena cantidad de los votos del PST provinieron del electorado panista. El candidato de este partido sólo registró un tímido 9.2 por ciento, contra un 31.4 por ciento del candidato priista (cuadro 4). Tres años más tarde, en el mismo municipio surgiría uno de los líderes más carismáticos de la oposición local —y nacional—, Ernesto Ruffo Appel. Con tan sólo un año de militancia, el Partido Acción Nacional lo postula como su candidato a la alcaldía en 1986. Ruffo logra el primer triunfo —reconocido— del PAN y con ello da inicio la alternancia política en la entidad.<sup>6</sup> Ruffo obtuvo una ventaja del 21 por ciento sobre el candidato del PRI, aunque con un sensible aumento del abstencionismo respecto a la elección anterior.

Hasta 1989, todos los comicios registran un alto porcentaje de abstención, y las cifras más altas se observan justamente en la elección de la alternancia estatal. En los municipios, Ensenada alcanza un índice del 65.2 por ciento, el mayor para cualquier elección de este tipo en la historia local. En las elecciones para gobernador se registra el primer triunfo de un candidato de oposición en la historia presidencialista mexicana. La victoria panista se logra con el mayor porcentaje de abstención registrado en comicios para renovar ejecutivos estatales, con un 52.6 por ciento (véase el cuadro 2). Así, el mapa político de la entidad, como resultado del proceso electoral del 2 de julio de 1989, quedó configurado de

<sup>6</sup> La trayectoria política de David Ojeda transcurrió en el PRI, partido al que no dejó de pertenecer pese a su candidatura por el PST.

*Cuadro 4. Baja California: elecciones para presidentes municipales, 1971-1995 (porcentajes).*

Año	Ensenada			Mexicali		
	Abstención	PAN	PRI	Abstención	PAN	PRI
1971	45.2	24.5	62.9	45.1	34.0	53.1
1974	44.7	21.3	56.5	26.6	22.2	43.0
1977	42.1	28.6	56.6	40.4	26.3	59.8
1980	42.3	13.6	56.6	37.5	28.8	53.1
1983	33.3	9.2	31.4	44.9	35.6	45.5
1986	48.8	52.2	31.2	40.7	28.8	44.7
1989	65.2	49.9	33.0	47.9	35.8	50.2
1992	22.7	48.4	40.4	20.1	42.9	47.4
1995	38.4	40.7	45.3	34.7	48.1	43.7

*Cuadro 4. Continuación.*

Año	Tecate			Tijuana		
	Abstención	PAN	PRI	Abstención	PAN	PRI
1971	42.1	35.0	53.6	53.4	29.7	59.3
1974	34.5	0.0	75.9	35.4	19.4	39.1
1977	36.5	30.5	58.2	48.0	35.2	50.0
1980	32.6	24.3	53.9	46.2	21.7	51.7
1983	38.2	38.0	51.9	34.4	24.0	54.3
1986	49.3	26.5	50.8	45.8	18.8	47.2
1989	52.8	45.2	45.4	52.5	45.4	32.0
1992	20.0	45.5	43.1	22.4	46.5	44.1
1995	33.8	30.7	59.3	39.4	51.8	39.4

*Fuente:* Elaborado con base en datos de la Comisión Estatal Electoral y del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte.

Cuadro 5. Baja California: elecciones para diputados.

Año	Mayoría relativa			Representación proporcional						
	Abst.	PRI	Total	PAN	PRI	PHRM	PPS	PFCRN	PRD	Total
1980	40.6	15	15							
1983	34.4	15	15							
1986	45.9	1	14	1	1					4
1989	55.8	9	6							4
1992	20.0	8	7							4
1995	37.5	11	4	2	7					10

Fuente: Elaborado con base en datos de la Comisión Estatal Electoral y del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Para las elecciones de 1989 y 1995, los datos son del Instituto Estatal Electoral.

la siguiente manera: además de la gubernatura, el PAN obtuvo las alcaldías de Ensenada y Tijuana, y en manos del PRI quedaron la capital (Mexicali) y Tecate. El Congreso local quedaría integrado por nueve diputados del PAN, seis del PRI, uno del PARM, uno del PPS, uno del PFCRN y uno del PRD (cuadro 5).

Tres años más tarde, en 1992, tuvieron lugar las siguientes elecciones locales. Una característica de la jornada electoral del 2 de agosto de 1992 fue que la abstención se redujo sensiblemente respecto a los comicios anteriores. Según se muestra en los cuadros 1, 3 y 4, en la elección para las alcaldías la abstención se redujo en un 31 por ciento, alcanzando un 43 por ciento en Ensenada, mientras que en la elección del Congreso la reducción fue del 35 por ciento. El PAN refrendó sus triunfos en las alcaldías de Ensenada y Tijuana, y sumó Tecate con una mínima diferencia en los votos. A su vez, el Congreso quedó conformando por siete diputados del PRI, ocho del PAN y cuatro del PRD, estos últimos por la vía de la representación proporcional.

Es interesante llamar la atención acerca de cómo fue la política de alianzas que permitió gobernar al PAN entre 1989 y 1995, ante una posible mayoría de oposición en el Congreso. Tras la conformación de éste como resultado de las elecciones de 1989, los diputados panistas requerían aliarse con uno de la oposición para obtener la mayoría ( $9 + 1 = 10$ ). A éste lo encontraron en el diputado del PARM, en cuyos antecedentes destacaba su militancia en el PRT. Además, el diputado del PRD renunció a dicho partido y se unió al bloque priísta, que quedó integrado por los seis diputados originales, uno del PPS, uno del PFCRN y uno "independiente" (ex del PRD). Así, la oposición priísta llegó a nueve contra 10 del PAN. Como resultado de las elecciones de 1992, todo indicaba que los cuatro diputados del PRD determinarían la mayoría para alguno de los dos partidos y, con ello, las posibilidades de gobernabilidad de Ruffo Appel. Lo interesante es que la alianza se dio entre los ocho diputados de Acción Nacional y dos del sector campesino del PRI, con lo que el PAN lograba la mayoría relativa con 10 votos, contra los cuatro del PRD y cinco del PRI. Ello no dejó de interpretarse como una decisión directa del presidente Salinas de Gortari para facilitar el gobierno de Acción Nacional en la entidad.

#### *La elección de 1995. Cultura política y triunfo panista*

En las elecciones del 6 de agosto de 1995 de nuevo resultó electo el candidato del PAN a la gubernatura. Héctor Terán Terán obtuvo el 49.6 por ciento de los votos, mientras que el candidato del PRI, Francisco Pérez Tejada, recibía el 41.2 por ciento. Hay que resaltar que Terán Terán obtuvo un porcentaje de votos ligeramente mayor que el candidato del PAN en 1989, Ernesto Ruffo Appel (cuadro 2). Además, tanto Terán Terán como Pérez Tejada ganaron electores, en

comparación con sus homólogos de seis años atrás. Así, el total de votos PRI-PAN subió del 87.8 al 90.8 por ciento. Paradójicamente, fue el candidato priista quien recuperó más terreno, con un 2.2 por ciento. A su vez, la abstención fue menor en un 15.6 por ciento con respecto a la elección de 1989.

Las elecciones del verano de 1995 tuvieron lugar bajo una nueva normatividad electoral: la Ley de Instituciones y Procesos Electorales, promulgada el 15 de diciembre de 1994. La nueva ley implicó un avance importante en la "ciudadanización" de los órganos encargados del proceso electoral; sin embargo, la nueva oposición vio con recelo que el Ejecutivo estatal se reservara el derecho de nombrar al consejero presidente del Consejo Estatal Electoral. Cabe destacar que además se aprobó ampliar el número de diputados de representación proporcional de cuatro a 10. Con ello, el Congreso estatal quedaría integrado por 25 representantes (15 de mayoría relativa y 10 de representación proporcional), en comparación con los 19 (15 y 4) que contemplaba la normatividad anterior.

El nuevo mapa político estatal quedó integrado de la siguiente manera: el PAN, por tercera ocasión, triunfó en la alcaldía de Tijuana y ganó Mexicali, la capital, por primera vez en la historia. Este, sin duda, sería el descalabro mayor para el PRI a nivel municipal. Por su parte, este último partido recuperó los dos municipios menores: Tecate y Ensenada. Después de tres elecciones consecutivas, el PAN perdió este último municipio, considerado como su bastión principal. En el Congreso, el PAN obtuvo mayoría por tercera ocasión desde las elecciones de 1989.<sup>7</sup> En efecto, para el PAN fueron 11 diputaciones de mayoría relativa y dos más de

<sup>7</sup> Técnicamente se trata de una mayoría relativa, en comparación con la configuración del Congreso después de las elecciones de 1989 y 1992, en las que el PAN se convirtió en la primera mayoría.

Cuadro 6. Baja California: opinión sobre el problema más grave en el último año (porcentajes).

<i>Seguridad pública</i>	%	<i>Servicios públicos</i>	%	<i>otros</i>	%
Robos a casa/vehic.	21.9	Bacheo, alumbrado	6.2	Oport. de empleo	19.8
Pandillerismo	19.6	Falta de drenaje	4.9	Contam. ambiental	2.9
Narcotráfico	7.3	Def. en transp. púb.	1.8	Corrup. func. públ.	8.6
		Otro			3.4
		No especificado			3.6
<i>Subtotal</i>	48.8	<i>Subtotal</i>	12.9	<i>Subtotal</i>	38.3

Fuente: Encuesta "Cultura Política y Actitudes Electorales de los Residentes de Baja California", julio de 1995, El Colegio de la Frontera Norte.

representación proporcional, para un total de 13 diputados. A su vez, el PRI consiguió el triunfo en cuatro distritos electorales y siete diputaciones de representación proporcional, sumando 11 curules. El otro diputado de minoría fue para el PRD.

Con respecto a la participación ciudadana en los comicios municipales y para integrar el Congreso, es de destacar que hubo un repunte del abstencionismo en comparación con la elección de 1992. Como puede observarse en los cuadros 1, 3 y 4, en conjunto el "voto en casa" fue mayor en la elección para representantes ante el Congreso estatal, pasando de un 20 a un 37.8 por ciento. Por su parte, en las elecciones municipales el aumento del abstencionismo se cifró en 15.9 por ciento, cuando del 21.5 se elevó al 37.4 por ciento. Por municipios, fue en Tijuana donde la cifra resultó más alta, así como la diferencia con respecto a la elección anterior, pasando de un 22.4 a un 39.4 por ciento. El mismo comportamiento se observó en los municipios de Ensenada, donde de un 22.7

por ciento se incrementó al 38.4 por ciento; Mexicali, que pasó de 20.1 a 34.7 por ciento, y por último Tecate, con una diferencia del 13.8 por ciento. Lo importante es que en los cuatro municipios se repitió el patrón de aumento de la población que se abstuvo de ir a votar.

Previo a la elección del 6 de agosto, en el mes de junio (24-30) de 1995 se aplicó una encuesta para conocer las preferencias electorales de la población y algunos indicadores importantes sobre la cultura política en la entidad.<sup>8</sup> Aquí sólo me interesa mostrar algunos de los resultados que más directamente podrían relacionarse con la decisión de votar por alguno de los dos partidos mayoritarios. Se trata de la jerarquización de la problemática comunitaria, la evaluación de la gestión gubernamental, la relación entre niveles de escolaridad y preferencias electorales, la expectativa sobre la gestión pública de los partidos y candidatos y las tendencias del voto.

En primer lugar, para el ciudadano bajacaliforniano los

Cuadro 7. Opinión sobre el problema más grave en el último año, por municipio (porcentajes).

	Ensenada	Mexicali	Tecate	Tijuana	Baja Calif.
Seguridad púb.	31.6	42.8	34.8	60.5	47.8
Oport. en empleo	40.3	22.0	24.0	10.5	19.8
Corrup. funcion.	4.0	8.3	9.5	10.4	8.6
Otros	24.1	26.9	31.7	18.6	22.8

Fuente: Encuesta "Cultura Política y Actitudes Electorales de los Residentes de Baja California", julio de 1995, El Colegio de la Frontera Norte.

<sup>8</sup> Encuesta "Cultura Política y Actitudes Electorales de los Residentes en Baja California", julio de 1995, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B. C.

problemas de la seguridad pública son los más acuciantes, con un 48.8 por ciento (cuadro 6). Dentro de esta categoría destaca el robo domiciliario y de vehículos (21.9%), seguido del pandillerismo (19.6%) y el narcotráfico (7.3%). En segundo lugar se coloca la oportunidad en el empleo —básicamente, la posibilidad de acceder a un empleo bien remunerado—, que alcanza el 19.8 por ciento. Finalmente, los problemas derivados de los servicios públicos como el bacheo, el alumbrado, el drenaje o el transporte público. Este grupo alcanza el 12.9 por ciento.

El cuadro 7 nos muestra la información por municipios, donde observamos que en los habitantes de Tijuana existe una marcada preocupación por los problemas de seguridad pública (60.5%), y le siguen en esta jerarquización los ciudadanos de Mexicali (42.8%). Finalmente, es interesante destacar que en el municipio de Ensenada los habitantes conside-

Cuadro 8. Percepción de la comunidad

acerca de la atención que prestó el gobierno estatal en diferentes rubros (porcentajes).

Aspecto	Bien	Regular	Mal	No sabe	No resp.	Total
Mejoramiento obra pública	41.0	41.0	12.6	3.7	1.7	100
Educación	51.9	31.9	7.4	6.3	2.5	100
Seguridad pública	24.3	34.0	38.0	2.0	1.7	100
Narcotráfico	13.7	23.6	51.9	9.1	1.7	100
Impartición de justicia	20.0	37.6	31.6	9.0	1.8	100
Problemas ambientales	28.5	36.8	25.9	6.3	2.5	100

Fuente: Encuesta: "Cultura Política y Actitudes Electorales de los Residentes de Baja California", julio de 1995, El Colegio de la Frontera Norte.

Cuadro 9. Distribución porcentual de la preferencia del voto según nivel educativo (escolaridad).

Partido	Sin estudios	Prim. incompl.	Prim. comp.	Secundaria	Preparatoria	Educ. técnica	Profesional	General
PRI	28.9	52.0	41.8	34.0	31.6	30.5	37.2	38.0
PAN	14.8	27.7	32.1	31.7	46.2	33.4	45.6	35.3
Otro	10.7	3.1	3.9	5.0	7.4	9.1	3.7	5.2
Otra sit.	45.6	17.2	22.3	29.4	14.8	27.0	13.4	21.5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta: "Cultura Política y Actitudes Electorales de los Residentes de Baja California", julio de 1995, El Colegio de la Frontera Norte.

ran como el problema más importante la oportunidad de empleo (40.3%), por encima del problema de la seguridad pública (31.6%).

En segundo lugar, el cuadro 8 nos muestra cómo percibió el ciudadano la gestión del primer gobierno estatal panista. En tres (mejoramiento en obras públicas, educación y problemas ambientales) de los seis reactivos la consideró como buena; sin embargo, para la resolución de los problemas de seguridad pública, narcotráfico e impartición de justicia, los ciudadanos consideraron como mala la gestión del gobierno de Ernesto Ruffo Appel.

En tercer lugar, si atendemos la relación entre niveles de escolaridad y preferencia del voto (cuadro 9), encontramos que la tendencia al bipartidismo (esto es, a preferir a alguno de los dos partidos mayoritarios) se acentúa entre la población de mayor escolaridad. Si tomamos en cuenta a ambos, las preferencias más bajas se sitúan en la población sin estudio (43.7%) y las mayores en los profesionistas (82.8%). Por niveles educativos, en los más bajos el PRI tiene los porcentajes más altos de preferencia, llegando al máximo de 52 por cien-

Cuadro 10. Opinión de la comunidad sobre la continuidad de los programas del gobierno del estado.

Considera	Porcentaje
Sí es importante	77.8
No es importante	9.7
No sabe	9.2
No respondió	3.3
Total	100

Fuente: Encuesta "Cultura Política y Actitudes Electorales de los Residentes de Baja California", julio de 1995, El Colegio de la Frontera Norte.

Cuadro 11. Opinión sobre el partido político o candidato que puede atender mejor los principales problemas que se presentan en el estado.

Partido	%	Candidato	%
PRI	35.4	Francisco Pérez Tejada	27.9
PAN	34.4	Héctor Terán Terán	28.8
PRD	2.2	Otro candidato	3.0
PCU	0.1	Indeciso**	33.0
Otro*	27.9	Ninguno	7.3
Total	100	Total	100

\*En el rubro de Otro se incluyen las respuestas de No sabe, No respuesta, Ninguno.

\*\*En el rubro Indeciso se incluyen No lo ha pensado, No lo sabe y No respuesta.

Fuente: Encuesta "Cultura Política y Actitudes Electorales de los Residentes de Baja California", julio de 1995, El Colegio de la Frontera Norte.

to en primaria incompleta; además, es en este nivel donde se registra la diferencia más significativa entre ambos partidos (24.3%). La diferencia se va estrechando conforme se avanza en la escolaridad (9.7 por ciento en primaria completa y 2.3 por ciento en secundaria). A partir de la preparatoria la diferencia es a favor de Acción Nacional con 14.6 y 8.4 por ciento en profesional. En ambos, casi el 50 por ciento (46.2 y 45.6%) de la población entrevistada se declaró panista. En términos generales, los datos nos indican que el mayor nivel educativo tiende a favorecer la opción política panista.

En cuarto lugar, destaca la información de los cuadros 10 y 11, ya que en ella se perfila con mayor claridad la valoración ciudadana de la necesidad de votar por la continuidad del gobierno panista. Por ejemplo, el 77.8 por ciento de los bajacalifornianos entrevistados consideró que era importante que hubiera continuidad en los programas iniciados por el gobierno del estado. Sabemos que en la tradición de la administración pública mexicana es importante la realización de proyectos sexenales o trianuales, y que por tal motivo se interrumpen las obras y programas de los gobiernos precedentes. Esto es más evidente cuando hay un cambio en la extracción política del gobierno entrante. Al parecer, la ciudadanía tiene mucha claridad al respecto, y valoró que era mejor la continuidad panista. En el cuadro 11 quizá se corrobore esta apreciación. Sobre todo, al preguntarse sobre el candidato a gobernador más capacitado para resolver los problemas de la entidad, el candidato del PAN, Héctor Terán Terán, recibió un 28.2 por ciento, porcentaje ligeramente superior al del candidato priísta, Francisco Pérez Tejada, quien obtuvo el 27.9 por ciento. Sin embargo, cualquiera podía obtener la mayoría, sobre todo considerando el porcentaje de población indecisa (34%) o que en la misma pregunta, cuando se hizo sobre los partidos políticos, el PRI se situó por encima del PAN con apenas un 1 por ciento de diferencia.

Cuadro 12a. Elección para gobernador en Baja California: preferencias electorales por partido político.

	Ensenada	Tijuana	Tecate	Mexicali	Estado
PAN	40.0	40.4	24.0	27.5	35.3
PRI	34.5	29.2	43.2	50.3	38.0
Otros partidos	3.0	6.5	6.5	4.4	5.2
Indeciso	15	12.7	13.2	8.5	15.0
Voto confiden.	2.1	8.0	5.5	1.1	4.5
No voto/No esp.	5.4	3.2	7.6	8.2	2.0
Total	100	100	100	100	100

Cuadro 12b. Elección para gobernador en Baja California: preferencias electorales por candidato.

	Ensenada	Tijuana	Tecate	Mexicali	Estado
Romo	1.0	.3	.0	2.1	1.1
Ruanova	.9	2.4	.0	0	1.2
García	1.3	0	.4	1.7	.8
Armenta	.9	1.6	2.2	.5	1.1
Pérez Tejada	31.1	21.8	41.4	50.9	34.2
Terán	38.6	36.6	22.1	21.9	31.3
Ninguno	1.4	1.2	1.6	1.1	1.2
Otro	.8	.5	.1	.0	.4
No decide	6.3	8.1	9.7	2.8	6.0
No votará	2.4	1.0	1.1	0	.9
Voto confiden.	4.3	7.1	6.2	1.6	4.7
No sabe	8.4	17.8	9.7	7.2	12.2
No respuesta	2.6	1.6	5.5	10.2	4.9
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta "Cultura Política y Actitudes Electorales de los Residentes de Baja California", julio de 1995, El Colegio de la Frontera Norte.



*Cuadro 13a.* Elección para presidentes municipales en Baja California: preferencias electorales por partido político.

	Ensenada	Tijuana	Tecate	Mexicali
PAN	37.1	37.9	18.4	24.8
PRI	35.8	32.2	54.8	49.5
Otro	6.4	7.4	5.1	3.5
Otra situación	20.7	22.5	21.7	22.2
Total	100	100	100	100

*Cuadro 13b.* Elección para presidentes municipales en Baja California: preferencias electorales por candidato.

Ensenada	%	Tijuana	%	Tecate	%	Mexicali	%
E. Chapela	35.4	J. G. Osuna	32.3	J. G. Castro	14.2	E. Elorduy	26.9
Montenegro	30.2	R. Treviño	26.3	A. Ferreiro	49.4	M. Ramos	26.1
Mario Ruiz	1.4	S. M. García	1.1	J. G. del Toro	3.9	J. L. Palma	1.0
Villavicencio	.5	R. León	0.0	Ninguno	3.4	J. Madrigal	1.1
J. L. Arce	2.3	L. Barrenechea	0.8	Otro	1.6	S. Fernández	1.0
R. Valdez	1.4	A. Torres	0.8	No decide	3.0	Castañeda	1.4
A. Sánchez	3.3	Ningu-no	1.0	No piensa votar	0.6	V. Millán	0.2
Ninguno	0.5	Otro	1.3	Voto confid.	4.5	Ninguno	2.9
Otro	0.6	No decide	5.1	No sabe	12.2	Otro	1.0
No decide	5.9	No piensa votar	0.9	No respuesta	7.2	No decide	3.3
No piensa vot.	1.1	Voto confid	3.4			No piensa vot.	0.8
Voto confid.	2.7	No sabe	23.4			Voto confid.	1.2
No sabe	12.1	No resp.	3.6			No sabe	18.8
No respuesta	2.6					No resp.	8.2
						No espec.	6.1

*Fuente:* Encuesta "Cultura Política y Actitudes Electorales de los Residentes de Baja California", julio de 1995, El Colegio de la Frontera Norte.

Por último, los cuadros 12 y 13, independientemente de que muestran la fotografía preelectoral, cuestionan la idea de que los electores se identifican más con los candidatos que con las organizaciones que los postulan. Se ha sostenido que entre más moderna o desarrollada sea una sociedad mayor será la tendencia de los ciudadanos a la elección racional de sus representantes; esto es, optan por candidatos, dejando de lado las estructuras partidistas. En el contexto nacional, cualesquiera que sean los indicadores de desarrollo, es evidente que Baja California ocuparía uno de los primeros lugares. Así, no dejan de ser interesantes los datos presentados. En el caso de la elección para gobernador, la diferencia entre la preferencia por el PRI sobre su candidato es de 3.8 por ciento, mientras que en relación con el PAN es del 4 por ciento. Salvo en el municipio de Mexicali, donde por un mínimo margen (.6%) hubo mayor identificación con el candidato del PRI, en todos los municipios se repitió el patrón descrito.

Con respecto a las elecciones municipales, como puede verse en el cuadro 13, prevaleció la tendencia de mayor identificación con la organización que con el candidato. La excepción de nuevo fue Mexicali, donde el candidato del PAN se situó ligeramente (2.1%) por encima de su partido. Sin embargo, en el mismo municipio parece confirmarse la regla, pues la preferencia por el candidato del PRI a la presidencia estuvo muy por debajo de la preferencia por su organización (26.1 y 49.5%, respectivamente).

#### *Alternancia y cultura política*

A casi ocho años de registrarse la primera alternancia política a nivel estatal en México, y a casi 11 del primer triunfo del PAN en elecciones municipales de Baja California, se han registrado cambios importantes en el terreno de la cultura po-

lítica. Sin embargo, las permanencias, y no sólo en este terreno sino en el de la gestión pública o en el de la forma de gobierno —presidencialista—, nos hablan de las dificultades de la transformación del sistema político: un cambio de fondo de la cultura política exige mucho más que los triunfos de Acción Nacional.

Los cambios más significativos parecen haberse circunscrito a la esfera electoral. Efectivamente, una característica común a los cuatro gobiernos estatales de origen panista es la adecuación de las reglas electorales. En Baja California, como vimos, se aprobó una nueva ley electoral en diciembre de 1994, que supuso un avance importante en la ciudadanización del proceso, pero que no satisfizo a todas las organizaciones políticas. Sobre todo, por la injerencia que aún se reservó el Ejecutivo para nombrar al presidente del Consejo Estatal Electoral, o porque no se establecieron límites temporales o económicos a la propaganda —disfrazada de informes de su administración— del gobernador a favor de su partido.

La alternancia política se tradujo en una baja sensible en los índices de abstención ciudadana. Como hemos podido observar, los “votos en casa” disminuyeron de manera importante en la elección de 1992, y aunque repuntaron en 1995, se situaron por debajo de los registrados en 1989. Esto quiere decir que, a partir del cambio de partido en el gobierno, los ciudadanos le dan un nuevo sentido a la acción de votar. Ahora el voto sí es un medio de cambio político, dejando atrás la idea de su inutilidad. A la vez, después de dos elecciones locales y dos federales (1992/1995 y 1991/1994), podemos hablar de un proceso de “normalización electoral”, es decir, los comicios han dejado de ser esa suerte de actos disruptores para ser incorporados a la valoración popular como acciones normales y repetitivas por medio de las cuales se eligen a representantes y autoridades de los diferentes niveles de gobierno.

Para las organizaciones políticas y los políticos profesiona-

*Cuadro 14a.* Evolución del Partido Acción Nacional. Elecciones para gobernador del estado, 1971-1995 (porcentajes).

Municipio	1971	1977	1983	1989	1995
Ensenada	25.9	28.7	15.6	53.8	43.1
Mexicali	34.6	26.7	33.1	40.4	49.8
Tecate	32.7	28.6	35.4	51.5	37.8
Tijuana	30.7	31.2	19.6	52.4	52.4
Estatal	32.0	28.6	25.1	48.8	49.6

*Cuadro 14b.* Evolución del Partido Acción Nacional. Elecciones para presidentes municipales, 1971-1995 (porcentajes).

Municipio	1971	1974	1977	1980	1983	1986	1989	1992	1995
Ensenada	24.5	21.3	28.6	13.6	9.2	52.2	49.9	48.4	40.7
Mexicali	34.0	22.2	26.3	28.8	35.6	28.8	35.8	42.9	48.1
Tecate	35.0	0.0	30.5	24.3	38.0	26.5	45.2	45.5	30.7
Tijuana	29.7	19.4	35.2	21.7	24.0	18.8	45.4	46.5	51.8
Estatal	31.2	20.6	29.9	23.9	26.4	28.2	41.7	45.4	48.1

*Fuente:* Elaborado con base en datos de la Comisión Estatal Electoral y del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Para las elecciones de 1989 y 1995, los datos son del Instituto Estatal Electoral.

les, la alternancia ha significado la pérdida de la certeza electoral. A partir de 1989, la posibilidad de perder una elección es objeto de preocupación para los partidos políticos y para los candidatos. En especial, para el PRI y los priistas ha implícado que ya se valore si se acepta o no una postulación. Ahora habrá que poner en la balanza la decisión de participar, cuando puede estar en juego una carrera política. Además, una

*Cuadro 15a.* Evolución del Partido Revolucionario Institucional. Elecciones para gobernador del estado, 1971-1995 (porcentajes).

<i>Municipio</i>	1971	1977	1983	1989	1995
Ensenada	63.5	56.3	55.0	29.5	44.0
Mexicali	54.7	59.7	48.6	50.2	41.8
Tecate	57.1	62.0	55.1	39.6	52.4
Tijuana	59.7	56.4	60.4	30.0	39.0
Estatl	57.7	58.1	54.4	39.0	41.2

*Cuadro 15b.* Evolución del Partido Revolucionario Institucional. Elecciones para presidentes municipales, 1971-1995 (porcentajes).

<i>Municipio</i>	1971	1974	1977	1980	1983	1986	1989	1992	1995
Ensenada	62.9	56.5	56.6	56.6	31.4	31.2	33.0	40.4	45.3
Mexicali	53.1	43.0	59.8	53.1	45.5	44.7	50.2	47.4	43.7
Tecate	53.6	75.9	58.2	53.9	51.9	50.8	45.4	43.1	59.3
Tijuana	59.3	39.1	50.0	51.7	54.3	47.2	32.0	44.1	39.4
Estatl	56.6	43.6	55.8	53.1	47.0	43.9	40.4	44.8	42.5

*Fuente:* Elaborado con base en datos de la Comisión Estatal Electoral y del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Para las elecciones de 1989 y 1995, los datos son del Instituto Estatal Electoral.

vez en campaña, los candidatos están obligados a acercarse más a la sociedad en busca de votos y apoyos, con lo que aumenta la disputa por los consensos y las clientelas. Para los gobernantes o representantes populares aumenta la presión para rendir cuentas; una mala gestión pública puede ser una factura que pase la ciudadanía en la siguiente elección. Aún más, por el proceso de descentralización que vive el país,

agudizado con la gestión pública panista, existe un mayor acercamiento o contacto ciudadano con la administración pública y la procuración de justicia. Dejan de ser operativas o in-existentes las redes de intermediación social. Ésas parecen ser las nuevas señas del mercado político.

Finalmente, las preferencias ciudadanas se han volcado hacia los partidos mayoritarios en detrimento de otras organizaciones. La tendencia bipartidista se ha acentuado de manera significativa desde la elección de 1989. Y no sólo eso, sino que, aunque ha perdido posiciones, entre 1989 y 1995 el PRI ha recuperado votantes en las elecciones para renovar ayuntamientos y la gubernatura (cuadros 14 y 15).

Comparando las dos últimas elecciones para gobernador, el PAN incrementó en .8 por ciento sus votos. Ello, en términos absolutos, significó un aumento de 121 278 sufragios. El cambio positivo para el PRI fue mayor porcentualmente, con un 2.2 por ciento, aunque fue menor en términos absolutos respecto del PAN; sin embargo, se trata de una cifra significativa: 107 560 votos. En las elecciones municipales se repite el mismo patrón: el PAN aumentó un 6.4 por ciento sus votos, lo que equivale a 139 350 sufragios. Por su parte, el PRI aumentó en 2.1 por ciento, es decir, seis años después de la alternancia panista se emitieron a su favor 108 111 votos más.<sup>9</sup>

#### *Nota final*

El triunfo del PAN en 1989 hizo abrigar grandes esperanzas acerca de un cambio profundo en el sistema político local y nacional. Para un sector significativo de la pobla-

<sup>9</sup> Los datos absolutos provienen de las estadísticas de la Comisión Estatal Electoral y del Instituto Estatal Electoral de Baja California, procesadas en la base de datos del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte.

ción, para los militantes del Partido Acción Nacional y para no pocos académicos e intelectuales, el triunfo de Ernesto Ruffo Appel en 1989 era la prueba palpable de que la transición mexicana iba en serio o de que se podía materializar a nivel local. La vía federalista a la democracia comenzaba en Baja California. Siete años han pasado desde el histórico arribo del primer gobernador panista. La fuerza y el incremento de los gobiernos y representantes de este partido son innegables. Sin embargo, no sólo el análisis de la gestión y políticas públicas o de las permanencias en las formas de gobierno locales, sino sobre todo el de las transformaciones en el terreno de la cultura política, nos permiten concluir que no basta con el cambio de partido en el gobierno para garantizar una transformación sustantiva en el terreno de la democracia social. Con ser importantes, los cambios que ha traído la alternancia se localizan preferentemente en el terreno electoral. Ello es sano para la democracia política; falta, sin embargo, su correlato en las formas de gobierno y en la democratización social. Avanzamos en la normalización de los procesos electorales y en las alternancias regionales, pero el cambio nacional aún parece incierto.

### III. LA TAREA DE GOBERNAR Una experiencia presidencialista regional<sup>1</sup>

#### *Presentación*

Las particularidades del presidencialismo mexicano provienen de su relación con el partido y el sistema de partido dominante. A diferencia de otras experiencias internacionales, la forma de gobierno en México se sustenta en un pacto corporativo, que coloca en el centro la relación de subordinación del PRI con respecto a la Presidencia de la República. La concentración del poder en la institución presidencial ha sido posible por la subordinación factual de los poderes Legislativo y Judicial y de los poderes locales a la federación. El poder proviene del cargo, aunque el estilo personal de gobernar puede imprimir un sello característico a determinada administración. Aun así, el autoritarismo de la forma de gobierno presidencial obedece a las relaciones Presidencia-PRI.

En el ámbito regional, el centralismo caracteriza al ejercicio gubernamental. El poder local se subordina al poder federal mediante dos instrumentos: el partidario, que significa la imposición del presidente y el partido en los mecanismos de designa-

<sup>1</sup> Publicado, con el título de "La tarea de gobernar y la nueva oposición priista. Una experiencia presidencialista regional", en Ricardo Espinoza Toledo (coord.), *Presidencialismo, México, UAM/IFE/CNCPyAP*, 1997. Una primera versión fue preparada para el Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y celebrado en la ciudad de México, D. F., del 25 al 28 de septiembre de 1996.

ción de candidatos a puestos de elección popular, y la administración pública federal y sus agencias. La concentración y pleno control de los recursos económicos convierte su manejo en capital político. Además, el esquema de relación subordinada de partido-Ejecutivo se reproduce a nivel local: el poder de designación de candidatos a presidentes municipales, diputados locales y funcionarios del partido es facultad del gobernador; ello se traduce en la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes: en un presidencialismo regional.

En 1989 el candidato del PAN obtiene la gubernatura de Baja California. Se trataba del primer registro de alternancia política en los estados desde la formación del sistema presidencialista mexicano. En este trabajo se examinan los factores nacionales y locales que hicieron posible el cambio de partido en el gobierno y se pone en evidencia el papel fundamental de la Presidencia para que ello ocurriera. La alternancia significó que los actores cambiaran sus roles: el PAN se transformó en nueva burocracia política y el PRI pasó a la oposición. Para este último, la pérdida de los recursos gubernamentales se ha traducido en una profunda crisis: no fue un partido diseñado para sobrevivir al margen del sistema corporativo de intercambios con el aparato gubernamental. Así, su papel como oposición ha sido difícil y se ha basado en reacciones antipañistas, más que en propuestas para un gobierno diferente. Esta oposición se ha desarrollado con base en tres ejes principales: el sindicalismo tradicional, las dependencias federales —con recursos del Pronasol, preferentemente— y los medios de comunicación —radiotribunas y prensa escrita—.

### *El sustento presidencial*

La forma de gobierno en México, es decir, la forma de articulación de la institucionalidad estatal con los individuos que la

sustentan, ha sido definida como presidencialista. Esta definición no añade ningún rasgo particular al caso mexicano y puede ser extensiva a otros países con similares formas gubernamentales. Aun si agregamos el calificativo de autoritario, no explicamos las excepcionalidades nacionales.

Se ha hecho tradición en el ámbito académico descalificar al sistema presidencial en general considerando las formas en que ha operado históricamente en nuestro país. Para esta visión, el presidencialismo no es compatible con un sistema político democrático. El presidencialismo, se piensa, conduce de manera inevitable a un sistema sin contrapesos para el Poder Ejecutivo y, por lo mismo, al autoritarismo. Sin embargo, como han señalado estudios recientes, parece haber mayores probabilidades de que la transición —cuando ocurra— conduzca a una democracia anclada en un sistema presidencialista o semipresidencialista, más que a un gobierno de tipo parlamentario.<sup>2</sup> Se tendrá que reconstruir la vida política mexicana de acuerdo con la historia y la cultura nacional, es decir, como una síntesis entre lo nuevo y el pasado empeñado en resistir.

Pero, entonces, ¿qué distingue al presidencialismo mexicano? María Amparo Casar responde: "Lo excepcional del caso mexicano está en que el Ejecutivo (...) ha logrado anular la acción del conjunto de instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder presidencial".<sup>3</sup> La explicación a

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Jorge Javier Romero, "La política de mañana. La futura forma institucional", en *Nexos*, núm. 192, México, diciembre de 1993, en especial la p. 67. Héctor Aguilar Camín señala: "el presidencialismo debe ser reformado, no suprimido, y que el Poder Ejecutivo acotado y equilibrado por otros poderes —el presidencialismo democrático que tantos anhelan y proponen, empezando por el propio presidente— debe tener, sin embargo, poderes claros y contundentes, que impidan la parálisis gubernativa y puedan romper los empates políticos frecuentes en un entorno democrático" ("Compuerta", en *Nexos*, núm. 223, México, julio de 1996, p. 25).

<sup>3</sup> Y agrega: "Al hacerlo, se anuló también la división de poderes, tanto la horizontal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como la vertical (poder fede-

la concentración autoritaria del poder en el Ejecutivo —o “hiperpresidencialismo”, según la definición de la autora— reside en “La existencia de un partido y de un sistema de partido hegemónicos que han permitido al Ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir no sólo su composición sino su comportamiento”.<sup>4</sup> Es decir, aun cuando la Constitución y las leyes secundarias sancionan un Ejecutivo fuerte, ello no bastaría para explicar las formas particulares —autoritarias— asumidas por el presidencialismo mexicano a partir de la década de los treinta. Las bases de sustento hay que buscarlas en el partido oficial y en el sistema de partido de Estado. De la relación subordinada del PRI a la Presidencia, ejemplificada en el hecho de que el presidente de la República es el jefe nato del partido, ha derivado un sistema que anula cualquier tipo de contrapesos a la institución presidencial. Así, los poderes metaconstitucionales, ejemplificados con nitidez en la designación del sucesor y en la disciplina corporativa para garantizar la transmisión del poder, en gran medida son posibles gracias a la relación Presidencia-partido. Y es una relación de ida y vuelta: el Ejecutivo se apoya en el partido garantizando su preeminencia sobre los otros poderes, y el partido se perpetúa como partido de Estado en su relación con la institución presidencial.

ral/poder local), dando como resultado lo que llamo un gobierno indiviso y unitario” (María Amparo Casar, “las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, primer semestre de 1996, p. 62). En el mismo sentido, Lorenzo Meyer señala: “Es medianamente el control de ese partido que el presidente, a su vez, domina la acción de las instituciones que, en teoría, debían de constituir los contrapesos a su poder: el Congreso, la Suprema Corte y los gobiernos de la federación” (“El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año IV, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio de 1993, p. 61).

<sup>4</sup> María Amparo Casar, *op. cit.*, p. 62.

### *La relación centro-periferia*

La desmedida concentración del poder en el Ejecutivo se apoyó en buena medida en un histórico centralismo. La marginación de “lo local” por el poder central tiene que ver con el estrecho vínculo entre centralismo y presidencialismo. Uno y otro se complementan. La reproducción del centralismo o

las causas del sometimiento de las entidades federativas al gobierno del centro y al Ejecutivo pueden agruparse en aquellas de carácter político —normas que restringen la competencia e incentivos que establecen la disciplina partidaria—, las de carácter constitucional —normas que permiten a la federación intervenir en los asuntos locales—, y las [de] tipo económico —concentración y distribución de recursos.<sup>5</sup>

Sin duda, son las causales políticas y económicas las más importantes para la subordinación centralista.

En el primer caso, con la creación del PNR-PRM-PRI, las posibilidades de que los caudillos locales representaran una amenaza para la estabilidad del sistema quedaron conjuradas. Los caudillos, primero, y los caciques, después, fueron integrados al partido oficial y se les reconocieron cuotas de poder, siempre y cuando acataran la disciplina partidaria. El compromiso quedaría saldado con la garantía de impunidad a los cacicazgos y la carta abierta para proseguir con lucrativos negocios. Si es cierto que “no hay razones sino intereses para militar en el PRI”,<sup>6</sup> los intereses de las cúpulas siempre han sido más transparentes.

Si bien el control —político— centralista se garantiza me-

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>6</sup> Luis Javier Garrido, “Un partido sin militantes”, en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, p. 72.

dante el partido, y de manera particular a través de sus organizaciones, hay otra vía —dual— igualmente importante para comprender la subordinación de las entidades a la federación: la administración pública central y sus agencias y el manejo de los recursos económicos. Las delegaciones de las dependencias centrales representan los intereses directos del presidente y del centro a nivel estatal. El gobierno federal ha desconcentrado recursos humanos y materiales hacia las entidades, con los cuales interviene directamente en la vida local como un poder paralelo al de las autoridades de los estados; en situaciones de alternancia política ello se aprecia con nitidez. Pero es, sin duda, la concentración de los recursos públicos, y el control sobre la forma de su distribución, lo que le confiere un poder de excepción al Poder Ejecutivo federal. Éste concentra los ingresos provenientes de las entidades y decide las formas en que se canalizan. La discrecionalidad en el uso de los recursos públicos es facultad exclusiva del Ejecutivo federal. Los presupuestos federales en México han sido una fuente primordial de legitimidad y de control políticos.

#### *El presidente, el poder local y la alternancia política*

En la tradición política centralista destaca la capacidad de designación de candidatos del partido oficial por parte de la Presidencia. No ha habido cargos importantes en disputa que no pasen por el arbitrio del presidente. Para ese fin, la transmisión de las decisiones va del Ejecutivo al gobernador, con la intermediación del delegado del partido. Los candidatos a las alcaldías más importantes y, por supuesto, a todas las gubernaturas son minuciosamente escogidos en el centro. La herencia inmediata de esta facultad exclusiva de designación se remonta a la Constitución de 1857, según la

cual "correspondía al Ejecutivo federal la designación de un gobernador, con la aprobación del Senado".<sup>7</sup> Una vez electo el nuevo gobernador,<sup>8</sup> éste será el que proponga a la Presidencia los candidatos locales a puestos de elección popular. Esto garantiza la tranquilidad partidaria local, la rotación de las cuotas de poder para las organizaciones, las retribuciones a los cacicazgos locales y, con ello, la capacidad de gobernabilidad estatal.<sup>9</sup> La estabilidad del sistema a través del funcionamiento de las redes se sustentaba en la garantía de que, al obtener la candidatura del partido oficial, el puesto —en disputa— quedaba asegurado. Durante 60 años fue la regla para las gubernaturas, aunque sería a nivel municipal donde, hacia principios de los años ochenta, empezaría a reconocerse algunos triunfos al Partido Acción Nacional.

En 1989 el nuevo gobierno de Carlos Salinas de Gortari decidió reconocer la victoria que los candidatos del PAN obtuvieron en las elecciones del 2 de julio en Baja California. Era un atrevimiento insólito en la historia política presidencialista. Se inauguraba una nueva etapa en el proceso de liberalización política de México. Dos de los resultados tangibles de la primera alternancia a nivel estatal fueron, sin duda, la pérdida de la certidumbre electoral y la revalo-

<sup>7</sup> Carlos Martínez Assad y Álvaro Arreola Ayala, "El poder de los gobernadores", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *op. cit.*, p. 108.

<sup>8</sup> "Con un ritual semejante al del presidente de la República, los gobernadores llevan el estigma de una designación decidida en el centro de los poderes políticos, es decir, desde fuera del lugar que habrán de gobernar" (*idem*).

<sup>9</sup> "Con la consolidación del partido oficial y su imposición en las entidades federativas —con mayor dificultad en aquellas con fuertes partidos regionales—, (hubo) principios aceptados para que los grupos locales intervinieran en la organización política del país. Los gobernadores resultaron indispensables para la selección de las autoridades que permitieron al Estado la implantación de su normatividad a lo largo y ancho del país. Sin su presencia difícilmente podrían entenderse las elecciones de presidentes municipales, de diputados locales y en menor medida de diputados federales" (*idem*).

rización del voto como medio de cambio político. En el primer caso, se rompió la regla básica de que los candidatos priístas tenían asegurado el triunfo. En adelante, los pre-candidatos racionalizarían más su decisión de aceptar o no una nominación a algún puesto de elección popular. Ahora se preocuparían por su relación con el electorado, y no sólo con los funcionarios del partido, con el gobernador o con el presidente de la República.<sup>10</sup> En el segundo caso, el reconocimiento de los triunfos de la oposición coloca a los procesos electorales en el centro de la vida política. Se revaloriza el voto como instrumento de cambio: a partir de 1989 se abaten los índices de abstencionismo en todas las elecciones (1992 y 1995, elecciones locales, y 1991 y 1994, comicios federales).

El reconocimiento del triunfo panista encabezado por Ernesto Ruffo Appel se dio sobre la base de una amplia movilización panista antes y durante la jornada electoral de 1989. Sin embargo, como sucedió en 1968, 1971, 1977 o 1983, esa vigilancia electoral no hubiera bastado para conseguir dicho reconocimiento. Se requería la voluntad presidencial para dejar en el camino a la candidata del partido oficial: fue una inversión política que rindió frutos como capital legitimador.<sup>11</sup>

En realidad, la designación de la candidata del PRI, Margarita Ortega Villa, había seguido la mecánica convencional. El Poder Ejecutivo había decidido su postulación: el 27 de marzo de

<sup>10</sup> En 1992, un precandidato a una alcaldía de Baja California, al referirse a estas nuevas condiciones abiertas por la alternancia, me comentaba su dilema: se sentía demasiado joven como para ser nominado, y en caso de llegar a serlo, la alta probabilidad de perder la elección podría representar el fin de su carrera política.

<sup>11</sup> A este proceso lo he calificado como "alternancia política acotada". Véase Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Alternancia y liberalización política. El PAN en el gobierno de Baja California", en *Frontera Norte*, vol. 8, núm. 16, Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte, 1996, pp. 21-35. (Capítulo IV de este libro.)

1989, a través del delegado del PRI en Baja California (Luis H. Ducoing), el presidente Carlos Salinas de Gortari citó a 15 per-sonajes locales —ex gobernadores y empresarios— para que acudieran al día siguiente a Palacio Nacional. Para ello, puso a su disposición dos jets de Pemex para el traslado de ida y vuelta. El día 28 de marzo, Salinas les diría:

En estos momentos los tres sectores del PRI en Mexicali están postulando a la senadora Margarita Ortega como candidata a gobernadora del estado, porque el partido no encontró mejor prospecto. Ha ganado cinco elecciones, lo que confirma su condición de mujer honesta, excelente esposa, con una gran carrera política y sin tacha. Al fin tendrán los mexicalenses lo que querían: una persona nativa —de Mexicali—; el partido ha hecho una excelente decisión y por ello quiero pedirles a ustedes, empresarios priístas, nos prometan que apoyarán en todo a la señora candidata.

Efectivamente, a tres mil kilómetros de distancia, en el edificio del PRI estatal, el delegado del Comité Ejecutivo Nacional daba a conocer la convocatoria para la elección de los candidatos del tricolor, al tiempo que le pasaba un papel al representante del sector campesino con un nombre escrito: Margarita Ortega Villa. Al escuchar la postulación, los representantes del sector popular y del obrero se unieron a la designación. Se había consumado el destape.<sup>12</sup>

### *Los actores*

La alternancia política significó un cambio fundamental en el papel que las distintas organizaciones habían desempe-

<sup>12</sup> Para la crónica de la designación, véase Azucena Valderrábano, *Historias del poder. El caso de Baja California*, México, Grijalbo (Política Mexicana), 1990, pp. 63-71.



ñado. A partir del 1º de noviembre de 1989, el PAN asumía la conducción del gobierno, y con ello se convertía de oposición en nueva burocracia política. El PRI dejaba la gubernatura, dos municipios y la mayoría en el Congreso local, y con ello se rompía un nexo fundamental del sistema de partido de Estado y, con él, la reproducción del esquema corporativo. La sociedad bajacaliforniana era partícipe de cambios inéditos en el sistema político mexicano. Pero pronto terminaríamos por acostumbrarnos.

#### *El PAN en el gobierno*

Dos factores parecen haber cimentado la decisión presidencial para reconocer el triunfo panista en las elecciones estatales de 1989. Por un lado, la existencia de una sociedad demandante del respeto a los resultados electorales, anticontralista y que creció al margen de las organizaciones corporativas. Por el otro, una sociedad agravada por los dos últimos gobiernos estatales, envueltos en la corrupción y el nepotismo. Efectivamente, uno de los retos mayores para el sistema corporativo proviene de una ciudadanía que se forjó al margen y contra el sistema clientelar del partido de Estado.<sup>13</sup>

Durante las dos administraciones anteriores al gobierno panista (1977-1983 y 1983-1989), el autoritarismo, la corrupción y el nepotismo fueron la nota dominante en la gestión pública. En ese periodo, a los agravios tradicionales del centralismo se agregaría una percepción negativa de la administración pública local. La Presidencia sabía que tendría que revertir esa imagen para que la candidata a la gubernatura tuviera oportunidad de triunfar. Por ello, seis meses antes de las elecciones obligó al gobernador, Xicoténcatl Leyva Mortera, a "solicitar permiso" ante el Congreso y nombró a

<sup>13</sup> Al respecto, véase el capítulo II de este libro, pp. 32-34.

un sustituto.<sup>14</sup> A la vez, incrementó de forma considerable la inversión federal. "El centro quería amarrar sus piezas —dice Valderrábano—. Quería rescatar el estado".<sup>15</sup> Sin embargo, ni los recursos ni el relevo fueron suficientes para evitar los votos en favor del PAN, entre los que destacaron los votos de castigo.<sup>16</sup>

La decisión ciudadana de otorgar su voto al candidato panista a la gubernatura y a dos de los cuatro candidatos a alcaldes sería respetada por el PRI nacional y, por supuesto, por su jefe nato, el Presidente, Carlos Salinas de Gortáriz. Dos días después de los comicios, el 4 de julio de 1989, la dirigencia nacional del PRI, encabezada por Luis Donaldo Colosio, anunciaba ante los medios de comunicación que las tendencias electorales en Baja California les eran desfavorables. Incrédulos, los grupos locales tendrían que aceptar posteriormente la derrota.<sup>17</sup> Ante los ojos del

<sup>14</sup> Azucena Valderrábano relata el acontecimiento: "La imagen de mujer intachable (de la candidata priísta) debía imponerse a la desordenada de Xicoténcatl Leyva Mortera, quien a principios de ese año (1989) solicitara licencia al Congreso del Estado para separarse de su cargo de gobernador. El presidente de la República, Carlos Salinas, lo había designado director adjunto de Nacional Financiera en Washington. El 6 de enero los diputados le conceden el permiso y se nombra a Oscar Baylón (Chacón) —nacido en Chihuahua— para sustituirlo hasta el martes 31 de octubre" (*op. cit.*, p. 72).

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> "El análisis de las cifras electorales nos permite plantear la hipótesis de que los votos a favor de Acción Nacional provinieron de un sector descontento del PRI, ya que el porcentaje de votos a favor de ambos partidos se mantuvo en relación con otras elecciones (87.8%). Dicho de otra forma, los votos que perdió la candidata del PRI no los sumaron el resto de los partidos" (Víctor Alejandro Espinoza Valle, *op. cit.*, p. 28).

<sup>17</sup> En entrevista para la cadena de televisión norteamericana KPBS, Ernesto Ruffo Appel daba su versión de la línea presidencial: "A los priístas locales les dijeron desde México: 'Ganen las elecciones si pueden, nosotros no los vamos a apoyar en nada ilícito'. Durante la jornada electoral se querían robar las urnas pero no tuvieron el apoyo de arriba". Transcripción de V. A. E. V. de un programa transmitido el 15 de septiembre de 1996.

mundo el presidente Salinas de Gortari aparecía como el gran reformador, quien se había atrevido a reconocer la voluntad ciudadana y con ello dar un paso fundamental en el camino de la democratización del sistema político mexicano.

En realidad, se trataba de una decisión que habría de ser consecuente con la política de acercamiento entre el Ejecutivo federal y el Partido Acción Nacional. La llamada "democracia selectiva", consistente en reconocer los triunfos panistas y negárselos al PRD, quedó inaugurada con el caso Baja California. Pronto también habría de comprarse que los temores sobre posibles riesgos para el sistema político hegemónico, derivados de la gestión panista, eran infundados. No había un proyecto de gobierno radicalmente distinto al priísta. El proyecto de reforma gubernamental, que incluía el redimensionamiento y la racionalización del gasto público que a nivel federal venían instrumentando las dos últimas administraciones, era la bandera del panismo bajacaliforniano como gobierno. Así, Ernesto Ruffo Appel recibió todo el apoyo del Presidente; simbólicamente, el compromiso quedó sellado con la asistencia del último a la toma de posesión el día 1 de noviembre.

Una de las reglas básicas del presidencialismo mexicano señala que "ningún gobernador podrá ejercer su cargo sin el apoyo fundamental del gobierno central".<sup>18</sup> No sería la excepción Baja California. Las buenas relaciones entre ambos ejecutivos nunca se pusieron en entredicho. Las fricciones se dieron en el segundo trienio del gobierno de Ruffo Appel, con dos de las dependencias federales: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la República; los temas: las participaciones fiscales y el narcotráfico.

<sup>18</sup> Carlos Martínez Assad y Álvaro Arreola Ayala, *op. cit.*, p. 115.

### *El PRI en la oposición*

El deterioro de la imagen de los dos últimos gobiernos priístas por la corrupción, el nepotismo y el recrudecimiento del autoritarismo fue ostensible e influyó negativamente para el PRI en los resultados electorales.<sup>19</sup> La derrota priísta en las urnas hizo aflorar la crisis del partido en Baja California. Como sabemos, el sistema de partido de Estado se basa en un esquema corporativo de intercambios. El sistema se atrofia o entra en crisis cuando se interrumpe el intercambio de recursos —económicos, políticos, legislativos— entre el partido oficial y el gobierno. Este esquema se reproduce en toda la geografía nacional e incluye a estados y municipios. Dejar la gubernatura significaba la interrupción en el manejo de recursos para las organizaciones oficialistas y la pérdida de un espacio fundamental de movilidad para las burocracias sindical y del partido: la administración pública.

El PRI nunca había perdido una elección tan importante. De hecho, hasta 1989 había venido aceptando derrotas en municipios medios o pequeños y algunas diputaciones federales y locales. Sin embargo, una gubernatura representaba un serio revés. La aceptación de gobiernos de oposición que la liberalización del sistema político mexicano permitía alcanzaba sólo a ciertos municipios. Por ello, la

<sup>19</sup> Hubo también sucesos que influyeron en el ánimo del electorado. Uno de ellos fue el asesinato del conocido periodista del semanario *Zeta* Héctor Gato Félix Miranda, el 20 de abril de 1988. Ese homicidio indignó a la sociedad bajacaliforniana, pero además se generalizó la idea de que no hubo voluntad de los gobernadores (Xicoténcatl Leyva Mortera y Óscar Baylón Chacón) para juzgar a los autores intelectuales, socialmente identificados. Ernesto Ruffo Appel, entonces presidente municipal de Ensenada, sería el único funcionario público que acudiría a los servicios funerarios. La multitud lo vitoreó cuando al salir de la funeraria subió al toldo de un automóvil y pronunció un sentido discurso. Fue un acto emotivo que quedó grabado en la memoria colectiva.

clase política local fue tomada por sorpresa. La rebelión ante los resultados electorales del 2 de julio duró varios días; desconocían la decisión del Comité Ejecutivo Nacional; finalmente, la disciplina del centro se impuso. Con la derrota electoral se iniciaba una nueva etapa para el Revolucionario Institucional; el reto: cómo constituirse en una oposición sin los recursos estatales y, lo más difícil, sin militantes.<sup>20</sup> El PRI debía aprender a funcionar como una oposición "razonada".<sup>21</sup>

El PRI ha desarrollado su oposición al gobierno panista básicamente a través de tres medios: las protestas de organizaciones sindicales corporativas, las movilizaciones de grupos sociales mediante el Programa Nacional de Solidaridad y, sobre todo, el empleo de los medios de comunica-

<sup>20</sup> "La membresía del PRI es la más elevada de cualquier partido occidental pero no es, paradójicamente, el origen de su hipotética fuerza. Dos son las razones por las cuales tan excepcional número de miembros no se traduce en una fortaleza real: la primera, que la mayor parte de los miembros han sido afiliados obligatoriamente, esto es, al margen de su voluntad —muchas veces en contra de ella y a menudo sin saberlo—, y la segunda, que de hecho carecen de una posibilidad de participación al interior del partido. Esta importante pero poco precisa membresía no le ha garantizado por consiguiente a la dirección nacional un apoyo real en la difusión de las tesis oficiales ni en las movilizaciones, como tampoco a la hora de los compromisos electorales. Le ha permitido, sin embargo, presentarlo desde su fundación como la organización mayoritaria del país" (Luis Javier Garrido, *op. cit.*, p. 61).

<sup>21</sup> Ése era el reto para el PRI estatal, en palabras de la candidata derrotada Margarita Ortega Villa: "asumir una posición seria, de compromiso con la defensa de los intereses de sus militantes y organizaciones frente a un gobierno no priista. Se deberá actuar como oposición razonada, e iniciar una profunda campaña de afiliación en el marco de la reestructuración de la dirigencia actual respaldada por una acción fuerte en materia de divulgación ideológica. No es de ninguna manera vergonzante salir a la calle y utilizar las tácticas que caracterizan a un partido opositor cuando asiste el derecho y son justos los planteamientos. En política moderna, se debe partir del respeto y reconocimiento al adversario, sea éste vencido o vencedor" (Azucena Valderrábano, *op. cit.*, p. 179).

ción, principalmente los periódicos y la radio. En el primer caso, sería el sindicato de empleados públicos quien encabezaría la "resistencia" frente al gobierno panista. Mediaría una nueva legislación heredada del gobernador saliente, el sindicato único respondería con movilizaciones al programa de reforma y redimensionamiento gubernamental de Ruffo Appel. También, a partir de 1992 las políticas de descentralización educativa trasladarían la negociación laboral a los estados, con lo que el conflicto entre la administración panista de Baja California y el SNTE sería intenso y coincidiría con los reclamos priistas ante la calificación de las elecciones locales del verano de 1992. En el segundo caso, la movilización de los comités de Solidaridad tuvo como destinatarios a los gobiernos municipales panistas, particularmente al de Tijuana en el periodo 1992-1995. A través de la subdelegación de la Sedesol se alentó un enfrentamiento constante con las autoridades encabezadas por el arquitecto Héctor Osuna Jaime. Pero, sin duda, la crítica más constante y estridente a la gestión panista se ha vertido a través de la prensa escrita y la radio. Dos de los diarios de mayor circulación estatal (*El Mexicano* y *La Voz de la Frontera*) no han disimulado su antipanismo; incluso, el primero es encabezado por el máximo líder de la CTM en Baja California. En el caso de la radio, proliferaron las radiotribunas y con ellas las críticas a las autoridades locales.<sup>22</sup> En este renglón destaca la Radio Tribuna "Notitrece", de Zeta 13, cuya amplia cobertura en la zona costa (Tijuana, Rosarito y

<sup>22</sup> Para una interesante reflexión sobre los medios de comunicación y la cultura política, puede consultarse el artículo de Rafael Segovia "Una cultura política inmóvil", en *Nexos*, núm. 223, México, julio de 1996. Por ejemplo, el autor señala: "La diferencia en los contenidos de los medios es radical. Mientras la radio difunde informaciones locales de manera consistente, la televisión tiene contenidos más nacionales en primer lugar y extranjeros después (...) la prensa, finalmente, mantiene una tradición y un carácter locales" (pp. 58 y 59).

Tecate)<sup>23</sup> la ha convertido en el medio antipanista por excelencia. Así, la oposición priísta se ha canalizado a través de la estructura partidaria (agrupaciones sindicales), de las dependencias gubernamentales federales (Sedesol y Programa Nacional de Solidaridad) y de los medios de comunicación (prensa escrita y radio, principalmente).

#### *Participación y bipartidismo*

Algunos de los resultados significativos de la alternancia política en Baja California se pueden observar en los procesos electorales posteriores al de 1989 (véanse los cuadros 1, 2 y 3 del capítulo II y el cuadro I del presente). El cambio más notable fue la acentuación del bipartidismo. Aunque de rai-gambre histórica, los electores bajacalifornianos han decidido demostrar sus preferencias de manera abrumadora por los dos partidos tradicionales. En el nivel de las presidencias municipales, desde 1971 no se registraba una concentración tan alta de votos por ambos partidos (PRI-PAN); en aquel año se llegó a un 87.8 por ciento. En las elecciones de 1992 y 1995 se registró un 90.2 por ciento y 90.6 por ciento, respectivamente. Lo mismo sucedió en las elecciones para gobernador: de un 89.7 por ciento en 1971 se pasó a un 90.8 por ciento en 1995. Donde es mucho más clara la acentuación de la tendencia bipartidista es en las elecciones presidenciales: mientras que en 1988 los dos partidos sumaron el 55.4 por ciento de las preferencias electorales, en 1994 ascendieron a un 85.1 por ciento.

En relación con lo anterior, es importante destacar que

<sup>23</sup> El más influyente de sus locutores, Manuel Suárez Soto, fue candidato a diputado federal por el PRI en las elecciones de 1991. En esa ocasión sería derrotado, lo mismo que otros dos priístas, por un candidato de Acción Nacional.

ha habido una recuperación de votantes por ambos partidos; es decir, las simpatías perdidas por otras opciones políticas las han adicionado los dos partidos por igual. Así, en las elecciones municipales el PAN aumentó un 6.4 por ciento entre 1989 y 1995, mientras que al PRI correspondió un incremento del 2.1 por ciento en el mismo periodo. En las elecciones para gobernador se confirma esta tendencia, pues el PAN aumentó ligeramente (.8 por ciento) y el PRI mostró una recuperación cifrada en un 2.2 por ciento. Donde resultan verdaderamente notables los incrementos porcentuales de los partidos es en la elección presidencial de 1994; ambos reciben incrementos porcentuales similares: el PAN aumentó un 14.5 por ciento con respecto a 1988, mientras que el alza del PRI fue de 15.2 por ciento.

Por último, se registra un importante incremento en el porcentaje de participación ciudadana, con lo cual lógicamente disminuyeron los índices de abstención, llegándose hasta un 21.5 por ciento en 1992 y 37.4 por ciento en 1995, en el caso de las elecciones municipales. De manera muy similar resultó el comportamiento en las elecciones para gobernador, pues se observó una disminución del 15.6 por ciento del abstencionismo entre los comicios de

*Cuadro 1. Elecciones para presidente de la República, 1988-1994 (porcentajes).*

Año	Abstención	PAN (1)	PRI (2)	FDN (3)	Total (1+2)
1988	42.9	21.7	33.7	34.9	55.4
Año	Abstención	PAN	PRI	PRD	Total
1994		36.2	48.9	8.4	85.1

*Fuente:* Elaborado con base en datos del Instituto Federal Electoral, Junta Directiva, Baja California.

1989 y 1995, cuando se registraron un 52.6 y un 37 por ciento, respectivamente.

#### *A manera de conclusión*

Dada la forma de gobierno en México, el fenómeno presidencialista en las regiones obliga a analizarlo bajo una perspectiva dual, es decir, ubicando sus particularidades a partir de sus condicionamientos locales y nacionales. Difícilmente se podrían explicar las manifestaciones locales del sistema político sin el factor nacional, y esto es más evidente en las condiciones en que se configura el fenómeno: la preeminencia del Ejecutivo se basa en la anulación de los otros poderes horizontales (Legislativo y Judicial) y verticales (poderes locales). A la inversa, el conocimiento cabal de nuestra forma de gobierno exige conocer sus expresiones regionales.

Una de las conclusiones básicas del análisis de la primera experiencia de alternancia política en Baja California es que, después de siete años de gobierno panista, el presidencialismo —autoritario— continúa vigente en la entidad. El desmedido entusiasmo de algunos analistas ante la victoria de la oposición contrasta con los magros resultados en este y otros ámbitos. No podría ser de otro modo: la transición del régimen político será nacional o no será. La buena voluntad de la nueva burocracia política no basta para desmontar un sistema corporativo y excluyente como el nuestro. El futuro del sistema político dependerá básicamente del tipo de transformaciones que experimenten la Presidencia y el PRI, sus instituciones centrales.

Sin embargo, hay cambios que sí se encuentran directamente asociados a la alternancia política en Baja California. De dos de ellos damos cuenta en este trabajo; por un lado, el abatimiento considerable del abstencionismo, lo cual se ob-

serva nítidamente en la elección de 1992. Se trata de una revalorización de los procesos electorales como vía de cambio político. A la par, se observa una acentuación del bipartidismo, destacando la recuperación de electores por los dos partidos mayoritarios. Aunque el PRI ha perdido las elecciones de 1992 y 1995, registra una importante recuperación desde 1989. Se ha llegado a una suerte de empate político que implica nuevos desafíos para la tarea de gobernar.

#### IV. ALTERNANCIA Y LIBERALIZACIÓN POLÍTICA

El PAN en el gobierno de Baja California<sup>1</sup>

##### *Presentación*

Entre 1994 y 1995 el sistema político mexicano dejó ver los rasgos más dramáticos de una crisis que para muchos anunciaba un "fin de régimen". Como toda crisis política, se caracterizaba por la incapacidad de continuar dando respuesta a los desafíos sociales con los métodos conocidos. Sin embargo, su especificidad radicó en que las alternativas diseñadas desde el poder gubernamental fueron minando las estructuras en las que descansaba el sistema corporativo, pero sin proponer nuevas formas de organización política. El resultado fue un aumento de la incertidumbre sobre los caminos y el puerto de arribo al final de la crisis.

La incertidumbre es una característica definitoria de todo proceso de liberalización política. En México dicho proceso data de por lo menos 25 años atrás y se inició con la apertura política

<sup>1</sup> Publicado en *Frontera Norte*, vol. 8, núm. 16, Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre de 1996. Una primera versión fue preparada para el taller de investigación: "Política Local y Democratización: México y Cuba Comparados", organizado por el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, el Centro de Investigaciones Históricas de San Luis Potosí y el Centro de Estudios sobre América (Cuba). El taller tuvo lugar en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, del 21 al 23 de febrero de 1996.

del presidente Echeverría, en respuesta al reclamo democrático del movimiento del 68. Se trata de un periodo que parece tener una "lógica propia". Su destino es incierto; parecen no bastar los avances en la democracia formal y el reconocimiento de los triunfos electorales a los partidos de oposición en los municipios ni las cuatro gubernaturas panistas. La liberalización no ha desmontado el autoritarismo que caracteriza a nuestra forma de gobierno. Las premisas para el tránsito democrático, el agotamiento institucional y un régimen autoritario<sup>2</sup> se han convertido en las únicas certezas; el destino de la liberalización, al parecer, no necesariamente es la democratización sustantiva. De nuevo, como históricamente ha venido sucediendo, la diferencia entre liberalización, autoritarismo o democratización futuros del régimen político mexicano dependerá en gran medida del papel que asuma la Presidencia de la República.<sup>3</sup> Ésta es la índole de los problemas de que trata este trabajo.

En un primer apartado se reflexiona en torno al significado de la alternancia política local y su relación con la transición democrática del país. Se hace una síntesis de las principales interpretaciones sobre la relación entre procesos locales de alternancia y su traducción nacional, a la vez que se enfatiza sobre el fenómeno de la liberalización política, como vía alternativa de comprensión de las transformaciones del sistema político mexicano.

En un segundo apartado se presenta una reflexión en torno a los constreñimientos de la forma de gobierno presiden-

<sup>2</sup> Sobre estas premisas, puede consultarse Santiago Creel Miranda, "Prohibido mencionar su nombre: transición", en *Zéta*, Tijuana, B. C., 2-8 de febrero de 1996, p. 10B.

<sup>3</sup> En esa dirección, Wayne A. Cornelius ha escrito: "Mucho dependerá del tipo de rol que el presidente Zedillo escoja jugar en el manejo de la transición", en *Mexican Politics in Transition. The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies-University of California at San Diego (Monograph Series, 41), 1996, p. 117.

cialista, que condicionan las posibilidades de una transición a nivel local. Con ello, se precisan los verdaderos alcances de la liberalización política mexicana.

Por último, se hace un análisis del significado de la alternancia política que tuvo lugar en Baja California en 1989 y su contribución al proceso de apertura del sistema corporativo. Dicha alternancia no se explica sin la anuencia presidencial a la gestión del primer gobierno estatal panista de la historia posrevolucionaria.

#### *Alternancia local, liberalización política y transición nacional*

Uno de los componentes esenciales para recorrer el camino de la transición democrática es la alternancia regular de partidos de signo distinto en el gobierno. Durante más de medio siglo no conocimos la alternancia política en México; fue hasta finales de la década de los ochenta cuando en Baja California se reconoció por primera vez el triunfo de un candidato de oposición a la gubernatura.<sup>4</sup> Naturalmente, no fue una noticia menor en el transcurso de nuestra caída en la modernidad.<sup>5</sup> Fue uno de los grandes logros de la sociedad civil bajacaliforniana y del régimen salinista.

Uno de los signos más evidentes del proceso de liberalización política es que comenzamos a llamar a las cosas por su

<sup>4</sup> Como dato relevante, conviene señalar que el Partido Laborista, cuyo dirigente principal fue Luis N. Morones, obtuvo dos gubernaturas en 1926. Sin embargo, la de Baja California sería la primera desde la fundación del PNR y del sistema presidencial. Sobre el primer aspecto, puede consultarse Alicia Hernández Chávez, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México/Fideicomiso de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 282.

<sup>5</sup> La expresión es de Adolfo Gilly, en *Nuestra caída en la modernidad*, México, Joan Boldó i Clement, 1988.

nombre. Esto se ejemplifica con al menos tres categorías que forman parte ya del discurso nacional: crisis, democracia y transición. Si bien no se comparten los contenidos, los términos se emplean con regularidad para aludir a los nuevos tiempos que vivimos. Hay un acuerdo general acerca del punto de arribo —ideal— del proceso: la democracia sustantiva. Pero sobre el tránsito que ha de conducir a la misma se plantean las divergencias.

El fenómeno de alternancia política registrado en cuatro entidades durante la última década ha tenido distintas interpretaciones. A riesgo de caer en el esquematismo, las podemos agrupar en tres grandes bloques. Por un lado, los análisis que interpretan que la alternancia local conduce directamente hacia la democratización del sistema político mexicano. Con base en los resultados electorales favorables al Partido Acción Nacional, la gestión de los nuevos gobiernos estatales permitiría construir la democracia sustantiva nacional. Se trataría de un “efecto demostración”, que adiciónaría la fuerza local, cercado a la institución central del sistema político: la Presidencia de la República. Yemile Mizrahi llama a este proceso la vía “centrípeta” a la democracia:

La dinámica del cambio político parece moverse desde las regiones hacia el centro. Esta vía, que yo llamo “centrípeta” y que se inicia con la alternancia en el poder en el ámbito local, aunque es gradual, emerge actualmente como una de las vías más factibles y sobre todo estables de cambio político.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> “En un país fuertemente centralizado como México y con una tradición política autoritaria, la introducción de reformas democráticas en el ámbito local y la consecuente revitalización del federalismo surgen como una posible vía de transición política. Este escenario convierte a la esfera local en el ámbito por excelencia para lograr la democratización de la vida política en México” (Yemile Mizrahi, “Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México”, en *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, segundo semestre de 1995, pp. 180, 185 y 187).

Otro autor parece compartir esta visión. A partir de la experiencia de alternancia en Chihuahua en 1992, Meyer reflexiona:

Cuando la democracia política llegue a México, si es que llega, bien podría no ser como resultado de una transformación macropolítica, similar a la que ocurrió hace años en Portugal, España o en América del Sur, sino como resultado de transformaciones parciales.

Para el autor, el triunfo del candidato panista a la gubernatura, Francisco Barrio, en las elecciones de 1992, significó que la ciudadanía logró “imponer la transición democrática”,<sup>7</sup> es decir, la alternancia es concebida como sinónimo de transición.

Por otro lado, encontramos la visión “pesimista” del proceso de liberalización, para la cual lo que viene dándose y se perfila es una alternancia sin transición. Es, por ejemplo, la opinión de Carlos Ramírez: “El país se enfila hacia una alternancia sin transición. Es decir, no avanzar hacia la construcción de un régimen democrático sino quedarse en el simple cambio de un partido en la dirección política del poder”.<sup>8</sup> La alternancia sin proyecto democrático reproduce el sistema autoritario.<sup>9</sup> En

<sup>7</sup> Lorenzo Meyer, “Prólogo”, en Alberto Aziz Nassif, *Chihuahua. Historia de una alternancia*, México, La Jornada Ediciones/CIESAS, 1994, pp. 7 y 13.

<sup>8</sup> “Al carecer de un simple proyecto de transición a la democracia pactada con las fuerzas políticas y sociales, el PAN agotará su lucha política en el simple relevo de partido en el Congreso y la Presidencia de la República” (Carlos Ramírez, “Archivo Político”, en *La Crónica*, Mexicali, B. C., 19 de noviembre de 1995, p. 4A).

<sup>9</sup> Hay que señalar que ésta es también la opinión del subcomandante insurgente Marcos sobre la alternancia panista: “La alternancia del poder no es sinónimo de cambio democrático o de su ‘eficacia’, sino de componendas y divorcios en proyecto. Las políticas que sigue Acción Nacional en Baja California, Jalisco y Chihuahua distan mucho de ser ‘otra’ forma de hacer política, y son lo bastante autoritarias como para pretender normar el largo de las faldas (Guadalajara) y el descubrimiento del cuerpo humano (Monterrey)” (“De árboles, transgresores y odontología”, en *La Jornada Semanal*,



efecto, ya que el PAN carece de un proyecto de Nación distinto al del partido en el poder, las posibilidades de avanzar en el proceso de democratización son lejanas. Así, esta visión deja de lado los cambios que en el terreno de la cultura política trae aparejada toda alternancia estatal, la que además, no podemos olvidar, tiene lugar en un régimen corporativo.

A la par que esta visión, encontramos una tercera interpretación, útil para ubicar los procesos de apertura política que registra el sistema político desde finales de la década de los setenta. Según esta propuesta, los cambios visibles en la esfera política en los últimos diez años "no han alterado la esencia autoritaria del sistema". Si bien se ha dado un proceso de apertura, en la que destacan los procesos electorales locales, no significa que nos encontremos en la dirección de una transición a la democracia. Para Soledad Loaeza, la experiencia mexicana

desmiente la idea de que las liberalizaciones tienen únicamente dos salidas posibles: el endurecimiento del autoritarismo —también llamado "normalización"— o la democratización. (...) Una liberalización exitosa no es necesariamente aquella que desemboca en democratización, (...) sino que su éxito también puede consistir en que se convierta en un arreglo definitivo que obedece a una lógica propia.

Aún más, "las sucesivas liberalizaciones en México han sido una y otra vez dictadas por el objetivo de preservación del sistema, antes que por un pretendido imperativo democrático". Dado que la liberalización es un proceso abierto que se distingue por su baja institucionalidad, es mayor el grado de incertidumbre, en comparación con la democratización, respecto a la culminación o al futuro del proceso.<sup>10</sup>

núm. 45, suplemento dominical de *La Jornada*, México, D. F., 14 de enero de 1996, p. 6).

<sup>10</sup> Soledad Loaeza "La incertidumbre política mexicana", en *Nexos*, núm. 186, México, junio de 1993, pp. 48, 49, 51 y 52.

*En el centro, la Presidencia;  
fuera del centro, el presidencialismo*

Las instituciones centrales del régimen político mexicano —el aparato gubernamental, la Presidencia de la República y el Partido Revolucionario Institucional— parecen haber resistido las fuertes presiones que desde su interior y desde fuera se dirigen a lograr su transformación y con ella avanzar hacia un nuevo arreglo institucional democrático.<sup>11</sup> Dada la estructuración del poder político en México, la verdadera depositaria de dicho poder es la Presidencia de la República. Su relación con el partido oficial ha permitido cimentar un sistema corporativo que, pese a la crisis, apuntala al régimen autoritario.

La forma de gobierno —presidencialista— sobredetermina la estructura política de las entidades. Esta forma específica de articulación entre la institucionalidad estatal y la ciudadanía se reproduce en todo el territorio nacional e imprime su sello a la dinámica política local. En las entidades federativas la vida política reproduce la supeditación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo y las prácticas clientelares y patrimonialistas del pacto corporativo.<sup>12</sup>

Aún más, la estructura presidencial autoritaria, cuyo signo más ominoso pareciera ser el centralismo, se reproduce en todos los rincones de la geografía política mexicana. No sólo en las instancias estatales en su relación con el gobierno federal, sino en la relación de aquéllas con los ayuntamientos y de éstos con sus delegaciones.<sup>13</sup> Un ejemplo que, aunque referido al

<sup>11</sup> Al respecto, véase Jorge Javier Romero, "La política de mañana. La futura forma institucional", en *Nexos*, núm. 192, México, diciembre de 1993, pp. 53-67.

<sup>12</sup> Puede consultarse al respecto Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Interrrogantes de la transición", en *Cuaderno de Nexos*, núm. 71, *Nexos*, núm. 197, México, mayo de 1994, pp. xi-xiii.

<sup>13</sup> Sobre las relaciones intergubernamentales y las dificultades del gobierno a nivel municipal, puede consultarse, de Alicia Ziccardi, "La tarea

manejo de los recursos económicos, es ilustrativo de lo anterior y habla del problema estructural al que se enfrentan los gobiernos locales, independientemente del partido gobernante y de las buenas intenciones de sus representantes, lo tenemos en Baja California. Como sabemos, la primera experiencia real de alternancia en la entidad la tuvimos en el municipio de Ensenada. Ernesto Ruffo Appel fue el primer candidato panista al que se le reconoció el triunfo, en los comicios municipales de 1986. Una de las principales luchas que abanderó Ruffo como alcalde fue para lograr el incremento de las participaciones financieras que los gobiernos municipales recibían del estado. Su demanda rindió frutos, ya que la bancada panista en el Congreso local, haciéndose eco de la solicitud que Ruffo presentara el 23 de diciembre de 1988, logró que se aprobara el aumento de las participaciones de un 20 a un 35 por ciento. Así, el 20 de agosto de 1989 era promulgado, mediante su publicación en el *Periódico Oficial*, el acuerdo respectivo. La medida debía entrar en vigor a partir del 1 de enero de 1990. Lo paradójico del caso es que un mes después de la toma de posesión de Ruffo Appel como gobernador, el 31 de noviembre de 1989, el nuevo Congreso, de mayoría panista, a propuesta del Ejecutivo, derogaría el decreto núm. 172, reduciendo de nuevo las participaciones a un 20 por ciento. Ruffo Appel justificó su decisión en los siguientes términos: "En caso de que se incrementaran las participaciones a los municipios, el gobierno estatal no podría conceder aumentos salariales a maestros y burócratas". Lo cierto es que, independientemente de las filiaciones partidistas, el hecho evidencia las penurias

de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1995, pp. 13-37. Para una reconstrucción del ejercicio gubernamental en una delegación municipal, puede verse Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Don Crispín. Una crónica fronteriza. Memoria y diálogos de don Crispín Valle Castañeda*, 2ª ed., Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1992, pp. 119-122.

presupuestales a que se ven sometidos los gobiernos locales para cumplir con las demandas sociales. Se trata de una estructura financiera centralizada y excluyente. Pronto Ruffo comprobó que había pasado de la oposición al gobierno.<sup>14</sup>

La reforma gubernamental impulsada por el Ejecutivo federal a partir de los años ochenta incluía programas e iniciativas cuyo objetivo, se decía, era avanzar en la descentralización política y administrativa. Algunos ejemplos demuestran que la desconcentración tuvo como resultado el fortalecimiento del sistema político centralizado. Como sabemos, el Poder Ejecutivo, el gobierno, se materializa en su burocracia. A través de las agencias gubernamentales, la federación, y más concretamente el Ejecutivo federal, se reserva los recursos necesarios para convertir los egresos presupuestales, satisfactores de las demandas sociales, en incremento de su capital político.<sup>15</sup> En un estudio acerca de la distribución espacial del empleo público, encontré que entre 1982 y 1989 hubo un descenso de los burócratas federales radicados en la ciudad de México —pasando de 885 608 a 813 556—. Sin embargo, los empleados federales en el resto del país aumentaron de 1 147 306 a 1 596 204. Este aumento también puede dimensionarse al relacionarlo con el empleo local. Si en 1982 por cada empleado federal había 0.44 trabajadores locales, en 1989 la relación había descendido a 0.39 empleados locales. En conclusión, podemos decir que la desconcentración de la fuerza de trabajo se ha convertido en los hechos en una mayor

<sup>14</sup> Sobre este tema puede consultarse Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público. El conflicto laboral en el sector público de Baja California*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 302-305.

<sup>15</sup> Para Luis F. Aguilar Villanueva, la gestión pública en México "ha sido la fuente primera de la legitimidad del gobierno". "Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado", en *Cuadernos de Discusión*, núm. 1, Tijuana, Departamento de Estudios Sociales-El Colegio de la Frontera Norte, 1991, p. 3.

centralización política.<sup>16</sup> Con lo expuesto parece quedar claro que existen constreñimientos estructurales que tienden un cerco a las posibilidades de democratización sustantiva de los gobiernos estatales. Esto significa que las explicaciones sobre la dinámica de los procesos políticos locales no debe circunscribirse a la llamada política local.<sup>17</sup> Sin los "factores nacionales" difícilmente podemos comprender los fenómenos locales. Desde esta perspectiva, encontramos trabajos (por ejemplo, sobre el caso Chihuahua) que contribuyen decisivamente al entendimiento del sistema político mexicano.<sup>18</sup> En el prólogo al libro de Aziz Nassif, Meyer subraya los factores que permitieron el reconocimiento del triunfo de Francisco Barrio como el segundo gobernador panista en el año de 1992: los acuerdos PRI-PAN posteriores a los resultados de las elecciones presidenciales de 1988, y cuya finalidad fue el aislamiento del

PRD. A partir de entonces, el gobierno federal consideró al PAN como una "oposición leal", y no como una amenaza para la soberanía nacional: quedaba atrás la necesidad de los fraudes patrióticos.<sup>19</sup>

Para el sistema político mexicano, la pérdida de posiciones locales en manos de la oposición leal no significa una pérdida mayor, que ponga en riesgo la estabilidad del mismo. Por el contrario, desde 1989 parece evaluarse como una inversión en capital legitimador. De manera esquemática, podría señalarse que las dificultades de la oposición para obtener victorias electorales y lograr su reconocimiento aumentan proporcionalmente a la importancia del Ejecutivo en juego. Las presidencias municipales ofrecerían mayores oportunidades que las gubernaturas y éstas más que la Presidencia de la República. Al respecto, Yemile Mizrahi señala que,

en los ámbitos estatal y municipal, la estructura de competencia por lo general tiende hacia el bipartidismo (PRI-PAN, PRI-PRD), lo cual aumenta la fuerza política de la oposición e incrementa sus posibilidades de ganar elecciones.

### Los triunfos de la oposición

le permiten al PRI compartir el poder con la oposición en el ámbito territorial sin perder el control de la Presidencia y de las más altas esferas del poder. Por otra parte, al darle a los partidos de oposición la oportunidad de gobernar los estados y munic-

<sup>19</sup> "Es muy probable que la razón del cambio [en el tono de enfrentamiento de las campañas —V.A.E.V.—] se haya debido más a un factor externo que interno, a algo que en realidad tenía poco que ver con Chihuahua misma y mucho con la circunstancia nacional. Para 1992, en el conjunto del sistema político, el conflicto principal entre el PRI y la oposición ya no pasaba por el PAN: para el gobierno y su partido, el enemigo a derrotar eran Cuauhtémoc Cárdenas y el PRD, y para lograrlo le fue necesario impedir una posible alianza entre PRD y PAN, que se había empezado a dibujar al calor de la disputa por la presidencia en 1988" (Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 13).

<sup>16</sup> Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público...*, pp. 88-94.

<sup>17</sup> En esa dirección interpretativa, Alberto Aziz Nassif ha escrito: "A partir de 1988 el ciclo de lo regional se conectó con un escenario nacional y la conjunción es hoy día la que marca el ritmo de los reclamos democratizadores. En ese sentido, no son los ritmos graduales y los avances regionales y municipales los que van a marcar el tiempo de los cambios, sino la combinación de lo regional con los acontecimientos extraordinarios nacionales". Véase "Municipio y transición política: una pareja en formación", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 209 y 210.

<sup>18</sup> Sería el caso del libro de Alberto Aziz Nassif ya citado. En el prólogo, Lorenzo Meyer ha señalado al respecto: "El punto de partida del estudio (...) es la decisión de no hacer de eso que llamamos las peculiaridades históricas de ese estado norteño la base central de su explicación (...) (El autor) prefirió adentrarse en el tema por otro camino: el de la explicación basada en factores más generales, de esos que pueden encontrarse o desarrollarse en el resto del país; es por ello que la experiencia de Chihuahua que se presenta (...) encierra lecciones que van más allá del microuniverso chihuahuense y que son de interés para los mexicanos en su conjunto" (pp. 8 y 9).

pios, esta vía contribuye a moderar sus posturas y a generar consensos entre la oposición y el gobierno.<sup>20</sup>

Como afirmé al inicio del apartado, la fortaleza del sistema político es la Presidencia de la República. Mientras no se logre un acuerdo para vigorizar nuestra transición, que incluya la garantía real de alternancia en el Poder Ejecutivo federal, difícilmente la liberalización mexicana estará en vías de transformarse en una democratización sustantiva, federal, que alcance a toda la geografía nacional.<sup>21</sup>

#### *Baja California 1989-1995, alternancia política acotada*

Es posible caracterizar el proceso de alternancia política de 1989 en Baja California como una alternancia acotada. Evidentemente, sería imposible explicar el ascenso al poder del PAN sin referirlo al permanente reclamo democrático de esta sociedad fronteriza. La historia política reciente registra una persistente lucha por el reconocimiento del triunfo electoral de los candidatos panistas en comicios estatales y municipales. Sin embargo, a pesar del intenso trabajo de vigilancia del proceso electoral por parte de la militancia panista el 2 de julio de 1989, la anuencia presidencial fue decisiva para garantizar el reconocimiento

<sup>20</sup> Yemile Mizrahi, *op. cit.*, pp. 187 y 188. Dice Lorenzo Meyer: "Un bipartidismo al estilo Chihuahua es imposible en el gran escenario macro-político, donde hay tres grandes fuerzas, no dos, y donde la alianza entre las oposiciones para derrotar al sistema autoritario pareciera, por el momento, imposible" (*op. cit.*, p. 15).

<sup>21</sup> En ese mismo sentido se expresa Guy Hermet: (Las derrotas del PRI a nivel local son) "el principio del fin pero, en mi opinión, la alternancia clave es la del Poder Ejecutivo". Véase "El desencanto de la democracia" (entrevista de Eduardo A. Bohórquez, David Gómez Álvarez y Guillermo Rosas), en *Nexos*, núm. 217, México, enero de 1996, p. 57.

del triunfo panista.<sup>22</sup> Fue una de las decisiones más reñidas en términos de capital legitimador durante el primer año de gobierno del presidente Salinas de Gortari. Decisión que evidenció y potenció la crisis interna del PRI local y en su relación con el Comité Ejecutivo Nacional.<sup>23</sup> Parece no quedar duda en el hecho de que la "democracia selectiva" en México ha consistido en una "calculada generosidad" hacia los candidatos panistas, restando la fuerza adquirida por el FDN-PRD en 1988.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Al respecto, Lorenzo Meyer ha escrito: "En las elecciones estatales y municipales que siguieron a la toma de posesión del nuevo gobierno, se aceptaron algunos de los triunfos panistas, pero no todos, y para que fueran reconocidos requirieron de movilizaciones que amenazaron con desembocar en violencia y atraer una forma indeseada de atención externa. Fue así como en 1989, por una decisión presidencial, las autoridades electorales y el aceptaron el triunfo del PAN en Baja California bajo el liderazgo de Ernesto Ruffo" [cursivas de V.A.E.V.]. Véase "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio de 1993. La anuencia presidencial fue decisiva también para la alternancia en 1992 en Chihuahua y de manera muy clara en la negociación de la gubernatura de Guanajuato. Sobre el caso Chihuahua, puede consultarse el libro de Alberto Aziz Nassif ya citado. Sobre la sucesión de Guanajuato, Luis Miguel Rionda, "Cambio político en Guanajuato: la primera experiencia bipartidista en México, 1991-1995", ponencia presentada en el XIX International Congress, Latin American Studies Association, LASA 95, Washington, D. C., del 28 al 30 de septiembre de 1995, 21 pp.

<sup>23</sup> Cuyo presidente era Luis Donaldo Colosio. Sobre este episodio, puede verse Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Las transformaciones del corporativismo regional. Relaciones Estado-sindicato en el sector público de Baja California", en *Frontera Norte*, vol. 4, núm. 8, Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre de 1992, pp. 79-110. (Capítulo VII de este libro.)

<sup>24</sup> Al respecto, Mauricio Merino Huerta ha escrito: "Esa hegemonía (priista) se ha asentado en una calculada generosidad hacia los candidatos del PAN en elecciones locales, que no sólo ha servido para delinear tendencias sino para disputar, cada vez con mayor fuerza, los espacios que ha reclamado para sí el PRD". Véase *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Popular, 488), 1993, p. 65.

Dos hechos complementarios llaman la atención en relación con el triunfo y gestión del primer gobierno estatal de oposición. Por un lado, las particularidades de la elección en la que surge como vencedor Ernesto Ruffo Appel, y en segundo lugar, la actuación de la bancada priísta en el Congreso local durante 1992 y 1995. Con respecto a lo primero, si bien me referiré a la importancia de la participación social para la alternancia política estatal y de la intensa labor de vigilancia panista durante los comicios, no puedo dejar de señalar la paradoja de que el primer gobierno panista logró el triunfo con el menor porcentaje de votantes de las últimas cinco elecciones para gobernador. Es decir, contra la idea generalizada, durante la elección de 1989 se registra el mayor porcentaje de abstención electoral de los últimos 24 años, con un 52.3 por ciento (véase el cuadro 1). El análisis de las cifras nos permite plantear la hipótesis de que los votos a favor de Acción Nacional provinieron de un sector descontento del PRI, ya que el porcentaje de votos a favor de ambos partidos se mantuvo, en relación con otras elecciones (87.8%). Dicho de otra forma, los votos que perdió la candidata del PRI (Margarita Ortega Villa) no los sumó el resto de los partidos. Subrayo la paradoja: el PAN ganó con el porcentaje más bajo de participación electoral y, además, con los votos priístas.

En segundo lugar, como resultado del proceso electoral del verano de 1992, el Congreso local quedó integrado por ocho diputados del PAN, siete del PRI y cuatro del PRD. En caso de que se hubiera consumado una alianza entre los partidos de oposición —PRI y PRD—, Acción Nacional hubiera quedado en minoría, lo cual haría sumamente difícil la tarea de gobernar. Sin embargo, ello no sucedió. Serían dos diputados priístas —Rodolfo Fierro Márquez y Luis Mercado— quienes harían bloque con los legisladores panistas para aprobar prácticamente todas las iniciativas que el gobernador presentó ante la XIV Legislatura. Las protestas de las or-

Cuadro 1a. Baja California: elecciones para gobernador, 1971-1995 (absolutos).

Año	Padrón*	Total votos	PRI	PAN	3ª fuerza	Minoría
1971	481 854	257 328	148 495	82 291	PPS: 2 067	1 891
1977	548 571	312 880	181 760	89 574	PPS: 5 641	2 169
1983	738 111	486 045	264 646	121 818	PSUM: 7 426	10 534
1989	882 461	417 903	162 941	204 120	PSUM: 8 004	14 792
1995	1 041 587	656 208	270 501	325 398	PRD: 21 213	21 717

\*En la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California promulgada el 15 de diciembre de 1994 se introdujo la lista nominal de electores que sirve de indicador de la participación ciudadana.

Cuadro 1b. Baja California: elecciones para gobernador, 1971-1995 (porcentajes).

Año	Votantes	Abstención	PRI	PAN	3ª fuerza	Minoría
1971	53.4	46.6	57.7	32.0	PPS: 0.8	0.7
1977	57.0	43.0	58.1	28.6	PPS: 1.8	0.7
1983	65.8	34.2	54.4	25.1	PSUM: 1.5	3.0
1989	47.4	52.3	39.0	48.8	PSUM: 1.9	3.6
1995	63.0	37.0	41.2	49.6	PRD: 3.2	3.2

Fuente: Para las elecciones de 1971, 1997 y 1983, los datos son de la Comisión Estatal Electoral y del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Para las elecciones de 1989 y 1995, son del Instituto Estatal Electoral.

ganizaciones priístas locales que demandaban la expulsión del partido de los dos diputados fueron infructuosas. Esa actuación y la incapacidad de hacer prosperar sanciones llevaron a sostener que la situación obedecía a la voluntad del presidente Salinas de Gortari para permitir la gestión de Ruffo Appel.<sup>25</sup>

Desde la otra orilla, Acción Nacional supo capitalizar su primera gubernatura y su relación con la Presidencia de la República. Se trataba de una táctica acorde con su estrategia inmediata: ir cercando el centro político, ganando los cuarteles hasta llegar al corazón del sistema: la Presidencia de la República. La fecha para tan feliz acontecimiento: el año 2000. Ernesto Ruffo nos dice sobre esta estrategia militar:

El partido oficial es como un ejército en retirada: para no sufrir una derrota total, tiene que ir cediendo espacios (gubernaturas), aunque pronto tendrá que entregar el cuartel general (la Presidencia de la República).<sup>26</sup>

El 1 de noviembre de 1989, Ernesto Ruffo Appel se convertía en el primer gobernador de oposición desde la instauración del sistema presidencialista corporativo mexicano. A este histórico acontecimiento acudiría el Ejecutivo federal. Las crónicas registran con nitidez el saldo del acto de sucesión: Salinas de Gortari recibiría un apoteósico re-

conocimiento de parte del auditorio panista, por su presencia y, sobre todo, por permitir la alternancia política. Simbólicamente, el acto debía entenderse más como el compromiso por la continuidad del proyecto económico y social impulsado por el presidente Salinas, que como la quiebra o el enfrentamiento entre dos proyectos distintos.

En efecto, una de las paradojas del proceso de modernización instrumentado por el gobierno mexicano a partir de 1982 es que a nivel local son los gobiernos de oposición los que han iniciado su instrumentación. Éste es el caso de Baja California. Por ejemplo, la reforma gubernamental, o reforma del Estado, que se dirigió a la reducción del gasto público a través del "achicamiento" de la administración pública, inició en 1989, seis años después que a nivel federal. La justificación responde al mismo programa económico esgrimido por ambos ejecutivos: devolver a la iniciativa privada el papel dinamizador del desarrollo económico y social. Sin embargo, las consecuencias para ambos niveles de gobierno fueron distintas. Salinas de Gortari contó con el apoyo de la burocracia sindical tradicional: las organizaciones corporativas, como la CROM, la CROC y la FSTSE, brindaron, una vez más, su apoyo incondicional, a pesar de que la reforma del Estado significaba la reducción de los bienes —económicos— de intercambio en los que se sustenta el sistema corporativo. Por el contrario, Ruffo Appel no sólo no dispuso de tales apoyos, sino que tuvo que instrumentar su programa enfrentando a la vieja dirigencia local. El caso más notorio fue el del Sindicato de Burocratas.<sup>27</sup> Pero el gobernador, precisamente por haber surgido de la oposición, contó con el margen de maniobra necesario para intentar una transformación del sistema corporativo local: se propuso desplazar a los líderes tradicionales en

<sup>27</sup> Véase al respecto Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Las transformaciones del corporativismo..."

<sup>25</sup> Esa opinión fue difundida en varias ocasiones por el periódico *Zeta*. Véase, por ejemplo, Santiago Barroso, "Por nocaute técnico, Ruffo le ganó a Fierro Márquez", en *Zeta*, Tijuana, B. C., 22 al 28 de septiembre de 1995, p. 54A.

<sup>26</sup> Elías Chávez, "Ejército en retirada, el PRI 'cede' espacios, pero tendrá que entregar el cuartel general; para el 2000, 'soy materia dispuesta': Ernesto Ruffo", en *Proceso*, núm. 980, México, 14 de agosto de 1995, p. 6. Mauricio Merino Huerta explica (*La democracia pendiente...*, p. 79): "(...) la estrategia del PAN preferiría entender la transición como un proceso gradual, que iría de la periferia al centro: de la conquista paulatina de presidencias municipales, curules legislativas y gubernaturas locales, a la mayoría nacional en elecciones federales más o menos cercanas".

diferentes frentes: del magisterio, de los gremios de taxistas y del movimiento urbano popular.<sup>28</sup>

Así, la alternancia gubernamental permitió la apertura del sistema corporativo, y con ello dio inicio el proceso de liberalización política. La democratización formal del sistema político en el estado recibió un impulso primordial bajo el gobierno de Ruffo Appel. En este renglón destaca la propuesta del Ejecutivo para la introducción de la credencial estatal con fotografía, la que, pese a la oposición de la fracción priísta en el Congreso, tiempo después sería adoptada en todo el país.<sup>29</sup> Pero en ese terreno uno de los avances más importantes sería, sin duda, la nueva Ley de Instituciones y Procesos Electorales, aprobada de manera unánime por el Congreso en diciembre de 1994. Por primera vez se eliminó la autocalificación y se logró la ciudadanización de las instancias encargadas del proceso. La única injerencia explícita del Ejecutivo —criticada fuertemente por la oposición— fue la de reservarse el derecho de nombrar al consejero presidente del Consejo Estatal Electoral.

Pese a estos avances significativos, los cambios introducidos en el terreno de la democracia procedimental y en el ámbito corporativo pueden ser revertidos; incluso, por la vía de la alternancia gubernamental. En el segundo caso, debido básicamente a que el PAN no ha sido capaz de proponer una alternativa a las transformaciones en el pacto corporativo, a los

<sup>28</sup> Puede consultarse Víctor Alejandro Espinoza Valle, "El SNTE ante la modernización educativa y la alternancia política en Baja California", en *Frontera Norte*, vol. 9, núm. 17, Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio de 1997, y Tania Hernández Vicencio, *Los gremios de taxistas en Tijuana. Alternancia política y corporativismo cetemista*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (Col. Cuadernos, 7), 1995.

<sup>29</sup> A fines de 1995, días antes del cambio de poderes, en la televisión local Ernesto Ruffo señalaba el logro más importante de su administración: "el momento cuando le llevé una credencial electoral con fotografía a Carlos Salinas de Gortari y le dije: 'señor presidente, sí se puede'" (lema de su campaña y de su gobierno: V.A.E.V.).

espacios que ha dejado libres el desplazamiento de los liderazgos tradicionales. Como dice Yemile Mizrahi: "El PAN (...) no tiene un modelo alternativo de interacción con la sociedad civil",<sup>30</sup> y yo agregaría: carece también de un programa económico que difiera del instrumentado por el gobierno federal a partir de 1982. La diferencia, como señala Meyer, es que a partir del liderazgo de Manuel J. Clouthier el PAN no "cuestiona tanto la dirección del cambio estructural sino la forma autoritaria de llevarlo a cabo".<sup>31</sup> Ante la posibilidad de alternancia que parecían anunciar las elecciones del 6 de agosto de 1995, y con ella el retorno de los llamados "dinosaurios", ligados al candidato del PRI —de manera visible, los ex funcionarios de la administración de Xicoténcatl Leyva Mortera—, y la repetición de campañas y propuestas de corte típicamente tradicional, había la expectativa del retorno de la relación corporativa entre gobierno y organizaciones sociales; sobre todo, por lo explicado anteriormente: los cambios sólo han tenido lugar a través del desplazamiento de los viejos liderazgos; queda en pie toda la estructura organizacional, y sobre todo, la cultura política corporativa.<sup>32</sup> Por el momen-

<sup>30</sup> En una entrevista realizada por la autora, Ernesto Ruffo manifestó que el programa Voluntad, que el gobernador trató de introducir como alternativa a Solidaridad, fracasó porque sus funcionarios de primer nivel no comprendieron su importancia. "El gobernador reconoció que el programa fracasó fundamentalmente por no haber contado con el apoyo de los tecnócratas de su gabinete" (Yemile Mizrahi, *op. cit.*, pp. 200 y 201).

<sup>31</sup> Lorenzo Meyer, "El presidencialismo...", p. 70.

<sup>32</sup> La idea del restablecimiento de las relaciones (clientelares) corporativas se basa en el hecho de que los cambios introducidos por el gobierno de Ruffo Appel, con ser importantes, se circunscribieron a la dinámica gobierno-líderes. Esto significa que hacia el interior de las organizaciones no se registraron modificaciones fundamentales. La cultura política corporativa requiere de periodos más largos que un sexenio para consolidar su transformación. Pero tampoco se piensa que sería posible un retorno a las prácticas clientelares y paternalistas propias del Estado intervencionista, anteriores a la reforma gubernamental. Sin embargo, el futuro del corporativismo a nivel nacional y local depende de la democratización del re-

to, el triunfo del candidato panista, Héctor Terán Terán, dispó las dudas.

Pese a las buenas relaciones que en lo general sostuvieron los ejecutivos estatal y federal, durante la segunda fase del gobierno de Ruffo dos temas incidieron en el deterioro de las relaciones intergubernamentales. (Cabe aclarar que las diferencias y roces nunca fueron con la Presidencia de la República.) Los temas básicos fueron las participaciones federales y el narcotráfico.<sup>33</sup> En el primer caso, Ruffo mantuvo una postura crítica inflexible sobre el sistema de participaciones federales, que en la recta final de su gobierno lo llevó a un enfrentamiento con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su crítica al centralismo fiscal —en México, por cada peso recaudado la federación administra 81 centavos y entrega a los estados 16 y tres a los municipios— se agravó con el traspaso, en diciembre de 1992, de los activos educativos contemplados en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.<sup>34</sup> Finalmente, en el conflicto interno la Secretaría de Gobernación, la que, basándose en un estudio de un “Grupo Facilitador” —integrado a petición del gobernador—, determinó que el gobierno estatal recibía 13.5 por ciento más que lo generado en impuestos federales.<sup>35</sup>

La segunda fuente de conflicto con la federación sería el tema del narcotráfico. Como sabemos, durante 1994 y 1995 Baja California estuvo en el ojo del huracán, no sólo porque en el

gimen político mexicano; mientras tanto, las maltrechas organizaciones corporativas continuaban siendo sus pilares.

<sup>33</sup> Puede consultarse, al respecto, Víctor Alejandro Espinoza Valle, “Gestión pública y alternancia política. Baja California, 1989-1994”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 89, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, pp. 265-280. (Capítulo V de este libro.)

<sup>34</sup> Véase Víctor Alejandro Espinoza Valle, “Modernización educativa y cambio político en Baja California”, en *El Cotidiano*, año 12, núm. 74, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, enero-febrero de 1996, pp. 44-48. (Capítulo VIII de este libro.)

<sup>35</sup> Véase Víctor Alejandro Espinoza Valle, “Gestión pública...”, p. 274.

estado sucedieron crímenes como los de Luis Donaldó Colosio Murrieta, candidato presidencial del PRI, o de Federico Benítez López, director del departamento de policía de la ciudad de Tijuana, sino por el recrudecimiento de la violencia asociada al narcotráfico. La ola delictiva alcanzó tales niveles, que se convirtió en el tema de mayor preocupación para la ciudadanía. Era un ambiente propicio para señalar la responsabilidad del gobierno panista y su incapacidad para hacerle frente. Naturalmente, Ruffo Appel se defendería sosteniendo que el problema del narcotráfico era de jurisdicción federal. Correspondería a la Procuraduría General de la República enfrentarlo.

En ese ambiente finalizaba el primer gobierno estatal de oposición. El 6 de agosto de 1995 los ciudadanos decidieron en las urnas la continuación de la gestión panista. Al reducido margen (8.4%) con el que Héctor Terán Terán triunfó sobre su contrincante del PRI, Francisco Pérez Tejada (véase el cuadro 1), se añadió el hecho de que dos presidencias municipales fueron ganadas por el PAN (Tijuana y Mexicali), dos por el PRI (Tecate y Ensenada), y una más, Playas de Rosarito, de reciente creación, sería gobernada por un consejo municipal. Además, el nuevo Congreso lo integran 13 diputados del PAN, 11 del PRI y uno más del PRD. Así, el nuevo mapa político se caracteriza por una suerte de empate, lo cual obliga a restablecer un tipo de relaciones más armónicas entre federación y estado. Para el gobierno de Ernesto Zedillo, un nuevo enfrentamiento interpartidario local sólo llevaría a agravar la crisis política que vive el país. Para las autoridades estatales, se trata de ampliar los consensos y lograr un margen de estabilidad necesario para gobernar. Parece que han aprendido que las buenas maneras en el trato con la federación son más redituables que la estrategia inflexible seguida por Ruffo Appel en la segunda parte de su mandato.<sup>36</sup> De ahí la importancia de la visita presidencial

<sup>36</sup> A partir de esa experiencia otros ejecutivos panistas, como Francisco Barrio en Chihuahua, adoptaron una estrategia de menor enfrentamiento



días después de la toma de posesión de Héctor Terán Terán (1 de noviembre de 1995), al anunciar una nueva era en las relaciones entre ambos gobiernos. "Empezamos", dijo el Presidente, "una vida basada en la confianza mutua; empezamos una relación sin regateos"; ha quedado "superada la etapa de competencia política". Y aún más, pidió a los legisladores locales "cerrar filas con el gobernador y unir esfuerzos para lograr soluciones".<sup>37</sup>

#### *A manera de conclusión*

La discusión sobre los alcances y límites de la alternancia en los estados y su relación con el proceso de transición política nacional requieren de mayor análisis. A partir del caso Baja California esto resulta evidente. Es innegable la importancia de la apertura política que vive la entidad desde 1989. La alternancia da inicio a un proceso de liberalización que, aunque no se ha significado por un cambio radical, sí ha propiciado transformaciones en la cultura política local. Sin embargo, su futuro parece aún más incierto que la transición nacional. Los cambios son frágiles y, al parecer, reversibles. Proceden del hecho de que no existe un nuevo arreglo institucional que permita el tránsito a otro régimen político. Además, la alternancia panista se encuentra limitada por una doble dinámica estructural: internamente, no cuenta con un proyecto económico y social diferente del impulsado

con la federación como la vía más útil para la obtención de recursos. Puede verse al respecto Victoria E. Rodríguez y Peter M. Ward, *Political Change in Baja California. Democracy in the Making?*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies-University of California at San Diego (Monograph Series, 40), 1994, p. 110.

<sup>37</sup> Véase "Nueva relación con BC: Zedillo", en *Cambio*, Tijuana, B. C., 22 de diciembre de 1995, p. 1, y Antonio Heras y Roberto Garduño, "Pide Zedillo a legisladores de BC cerrar filas con Terán", en *La Jornada*, México, D. F., 23 de diciembre de 1995, p. 10.

por el gobierno federal; por otro lado, prevalece una forma de gobierno presidencialista y autoritaria que se reproduce en todos los niveles de la geografía política mexicana. Así, parece difícil que la suma de las alternancias panistas conduzca hacia un nuevo régimen democrático, a la tan anhelada transición nacional

## V. GESTIÓN PÚBLICA Y ALTERNANCIA POLÍTICA<sup>1</sup>

### *Presentación*

Con el reconocimiento del triunfo de un partido de oposición en las elecciones para gobernador del verano de 1989 en Baja California, se inaugura una nueva etapa en las relaciones entre la federación y los gobiernos de los estados. El 1 de noviembre de 1989, por primera vez en la historia política presidencialista, un candidato de extracción panista asume la conducción de un gobierno estatal, y con ello se materializa el proceso de alternancia política regional. No se trata de una noticia menor en el contexto de liberalización política que vive nuestro país en las últimas décadas. Implica necesariamente cambios en las pautas de conducta y nuevas formas de relación entre los diversos actores.

En este trabajo el interés es presentar una visión de conjunto de la experiencia de gestión pública bajo un gobierno de oposición, en el contexto de alternancia política que vive Baja California. No se trata de un resumen de acciones de gobierno; más bien se pretende mostrar las condicionantes particulares del ejercicio de gobierno en el marco de la modernización política y de las transformaciones sociales que vive nuestro país y, de manera particular, la sociedad fronteriza bajacaliforniana.

<sup>1</sup> Publicado, como "Gestión pública y alternancia política. Baja California 1989-1994", en la *Revista de Administración Pública*, núm. 89, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

*Transición y alternancia política*

A partir de 1982 el gobierno mexicano inició un profundo proceso de reestructuración cuya vertiente principal se localiza en el terreno de la economía. La necesidad de hacer frente a la crisis, a los profundos cambios en la estructura social del país, así como a las presiones de la integración internacional, obligó a un cambio en el modelo de desarrollo. Es en la dimensión política donde el proceso ha sido más incierto. La modernización política fue conducida por la autorreforma del Estado y por una liberalización controlada de la vida política, fundamentalmente a través de la democracia procedimental.

Si por *transición* entendemos "el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro",<sup>2</sup> el proceso puede iniciarse y no seguir necesariamente un trayecto unidireccional cuya culminación sea la instauración de un nuevo sistema político o, como se afirma para el caso mexicano, la apertura o liberalización de los canales institucionales puede convertirse "en un arreglo definitivo que obedece a una lógica propia". En tal caso, se afirma, estaríamos hablando de un período de *liberalización*, concepto más adecuado que el de transición.<sup>3</sup> Los resultados electorales del pasado 21 de agosto (1994), que se caracterizaron por una afluencia sin precedentes de votantes y un resultado que favoreció de manera mayoritaria al partido oficial, nos obligan a un profundo proceso de reflexión sobre el destino de nuestra modernización política.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, 1ª reimp., vol. 4, trad. de Leonardo Wolfson, Buenos Aires, Paidós, 1991, p. 19.

<sup>3</sup> Soledad Loaeza, "La incertidumbre política mexicana", en *Nexos*, núm. 186, México, junio de 1993, p. 46.

<sup>4</sup> Véase al respecto el artículo de Mauricio Merino "¿Qué pasó con la transición?", en *Cuaderno de Nexos*, México, núm. 201, México, septiembre de 1994, pp. 17-19.

Una de las características fundamentales de toda transición hacia la democracia la constituye la garantía de alternancia política. En el caso mexicano, y a nivel de las entidades federativas, tres procesos locales desembocaron en la constitución de gobiernos de oposición; por distintos caminos las sociedades regionales pudieron atestiguar el desempeño de ejecutivos panistas durante el sexenio de 1988 a 1994. Dada la constitución de nuestra forma de gobierno, quizá no haya analista que dude acerca de la voluntad del Ejecutivo federal en ese sexenio para permitir el cambio gubernamental en Guanajuato, Chihuahua y Baja California. Así, la alternancia política, como repetición regular de gobiernos de distinto signo y sujeta a la voluntad federal, parece ser la tendencia de nuestro singular proceso de transición.

En Baja California, la alternancia política acotada no se explica sólo por el impulso liberalizador del Ejecutivo federal, que se ha transformado en legitimidad y capital político; existe un reclamo democrático permanente que ha madurado en la sociedad y cuyo impulso tiene sustento en la conformación histórica de la entidad.

*Baja California. Frontera y vida urbana*

El pasado de Baja California nos remite directamente a tres fenómenos fundadores de su identidad y de su perfil cultural: la frontera, la migración y el (reciente) crecimiento urbano. Estos fenómenos han marchado de la mano y siguen siendo referencias históricas y cotidianas para los ciudadanos. Baja California es la única entidad de la frontera que colinda con California, el estado más rico de Estados Unidos —la economía de California es considerada como la séptima del mundo—; en contraste, los estados del sureste de Esta-

los Unidos cuentan con economías que se encuentran entre las más deprimidas de aquel país.

En Baja California aproximadamente el 95 por ciento de los habitantes vive en zona urbanas, concentradas en cinco municipios: Tijuana, Playas de Rosarito, Tecate, Ensenada y Mexicali. Con excepción de este último municipio, donde ha existido históricamente un fuerte lazo con la tierra, las actividades cotidianas de la población transcurren en el medio urbano. Además, el 84.2 por ciento de los bajacalifornianos reside en los cuatro municipios fronterizos (Tijuana, Playas de Rosarito, Tecate y Mexicali), lo que hace una diferencia fundamental con respecto a los otros cinco estados nortños de la frontera. Esto significa que la población bajacaliforniana históricamente ha vivido la intensidad de los intercambios —económicos, sociales y culturales— de México con Estados Unidos.

Es ya lugar común hablar del dinamismo económico y demográfico de las ciudades de la frontera. En el caso particular de Baja California, en la década de los ochenta, al acelerado crecimiento industrial y comercial correspondió un sostenido aumento de la población, que de 1 002 461 en 1980 pasó a 1 660 855 en 1990, es decir, un crecimiento de 65.3 por ciento. La tasa promedio anual de crecimiento durante la última década fue de 3.6 por ciento, que contrasta notablemente con el 2.1 por ciento del promedio anual nacional.<sup>5</sup> Evidentemente, este explosivo crecimiento demográfico se explica en buena medida por los intensos flujos migratorios que recibe la entidad. Si la frontera norte ha sido paso obligado para la emigración hacia Estados Unidos, lo cual ha generado intensos flujos de migración interna hacia la zona, Baja California parece haberse convertido en el más importante centro receptor de mi-

<sup>5</sup> X y XI Censo General de Población y Vivienda, 1980 y 1990, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

grantes, tanto de los que buscan cruzar hacia el país vecino como de los que deciden probar suerte en "este lado". En particular, Tijuana es la ciudad que sirve de paso a la mayor cantidad de migrantes en la frontera mexicana. Se estima que por esta ciudad cruza el 50 por ciento de la emigración total hacia Estados Unidos.<sup>6</sup>

Históricamente, la población del estado se ha concentrado en las actividades de comercio, servicios, transportes y comunicaciones. Para 1990, el 57.8 por ciento de la PEA ocupada correspondió al sector terciario, mientras que el 31.7 por ciento pertenecía al sector secundario y sólo el 10.3 por ciento al primario.<sup>7</sup> Esto nos indica una expansión notable de la zona media de la sociedad.

A los datos de la distribución demográfica por sectores habría que añadir que Baja California ocupa el tercer lugar nacional en cuanto a población alfabeta. El 95.1 por ciento de la población sabe leer y escribir, porcentaje que se sitúa por arriba de la media nacional, que es de 87.4 por ciento.<sup>8</sup> Además, según un estudio del Consejo Nacional de Población, Baja California se distingue por ser una de las tres entidades con menores grados de marginación, de nuevo sólo superada por Nuevo León y el Distrito Federal.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Según estimaciones del Proyecto Cañón Zapata, Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte.

<sup>7</sup> Porcentajes calculados con base en los datos de *Baja California. Resultados definitivos, tabuladores básicos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1991, pp. 80-87.

<sup>8</sup> Véase el ya citado *XI Censo General...*

<sup>9</sup> Según el índice utilizado, las tres entidades observan "muy bajo" grado de marginación. El índice fue construido utilizando los siguientes indicadores: "1) porcentaje de población mayor de 15 años analfabeta; 2) porcentaje de población mayor de 15 años sin primaria completa; 3) porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado; 4) porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica; 5) porcentaje de viviendas sin agua entubada; 6) porcentaje de viviendas con haci-

En suma, los datos nos ayudan a comprender el dinamismo de la cultura política bajacaliforniana, en el que destaca la decisiva participación de los sectores medios urbanos, los que entre sus activos cuentan con crecientes niveles de instrucción. Como ya ha sido documentado, existe una correlación positiva entre las variables "educación" y "preferencias" políticas.<sup>10</sup> En Baja California la sociedad se interesa de manera creciente por los asuntos públicos y participa activamente en la vida política. El comportamiento electoral de los últimos años arroja evidencias fehacientes del reclamo democrático ciudadano: las preferencias mayoritarias se inclinan por la alternancia política.

#### *Elecciones y gobierno*

Tradicionalmente, el PRI y el PAN se han disputado las preferencias electorales en la entidad, al grado de que para algunos analistas "Baja California sufre un acentuado bipartidismo".<sup>11</sup> Las elecciones locales se han distinguido por la fuerte competencia entre las dos organizaciones; a veces, incluso, se ha llegado a la violencia, como sucedió en 1968 en los municipios de Tijuana y Mexicali.<sup>12</sup>

namiento; 7) porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra; 8) porcentaje de población en localidades con menos de 5 mil habitantes, y 9) porcentaje de población ocupada con ingresos inferiores a dos salarios mínimos". Puede consultarse Rosalba Carrasco Licea y Francisco Hernández y Puente, "La geografía Norte-Sur de la marginación", en *La Jornada*, México, 27 de septiembre de 1993, p. 41.

<sup>10</sup> Por ejemplo, Roderic Ai Camp, *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1993. Puede verse en especial el apartado "Education and politics", pp. 79-82.

<sup>11</sup> Mario Herrera, "Elecciones en Baja California. Aritméticas del voto", en *Cambio*, Tijuana, B. C., 28 de septiembre de 1994, p. 5.

<sup>12</sup> Puede verse al respecto el libro de Azucena Valderrábano, *Historias del poder. El caso de Baja California*, México, Grijalbo, 1990, en especial las pp. 28-31.

Sin embargo, la fuerza organizada del PAN no se traduce en ejercicio gubernamental sino hasta los años ochenta. En las elecciones del verano de 1986 se reconoce el triunfo de Ernesto Ruffo Appel, candidato por el PAN a la alcaldía de Ensenada. Ruffo Appel se convirtió en el primer candidato de oposición en obtener un puesto de representación popular en la historia de la entidad.<sup>13</sup> En tres elecciones consecutivas (1986, 1989 y 1992) el PAN triunfó en este ayuntamiento. Hasta 1994, el PAN había controlado la alcaldía de Ensenada por ocho años seguidos. En el caso de Tijuana, en dos elecciones consecutivas (1989 y 1992) triunfaron los candidatos del PAN (Carlos Montejo Favela y Héctor Osuna Jaime), y en 1992 por primera ocasión se le reconoció en Tecate el triunfo a un candidato de este partido (Pablo Contreras Rodríguez). Sólo en Mexicali —la capital del estado— el PRI mantuvo su hegemonía en las elecciones municipales hasta 1995. Con respecto al Congreso local, en los últimos años ha existido un virtual empate entre las dos fuerzas principales. Como resultado de las elecciones del 2 de julio de 1989, el PAN obtuvo nueve de las diputaciones por mayoría, mientras que al PRI le correspondieron seis y las cuatro de representación proporcional se las repartieron, una para cada partido, el PARM, el PPS, el PFCRN y el PRD. En las siguientes elecciones locales (2 de agosto de 1992) se estrechó la ventaja del PAN, que obtuvo ocho de las 15 curules de mayoría, mientras que el PRI obtuvo siete y las cuatro de minoría correspondieron al PRD.

En 1988 la sociedad bajacaliforniana dio muestras de su particular comportamiento electoral al expresar sus pre-

<sup>13</sup> Justamente en este municipio había triunfado en las elecciones anteriores (1983) el candidato del PST, David Ojeda. El calificativo de oposición para el gobierno de Ojeda es puramente formal. No sólo porque la independencia del PST con respecto al PRI siempre estuvo en duda sino porque David Ojeda realizó su carrera política dentro del PRI; incluso, con anterioridad había sido presidente del mismo municipio postulado por el partido oficial.

ferencias por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, candidato a la Presidencia de la República por el Frente Democrático Nacional. Fue el único estado norteño donde triunfó Cárdenas, con el 34.9 por ciento de los votos, mientras que a Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI, le correspondió un 33.7 por ciento y a Manuel J. Clouthier, del PAN, un 21.7 por ciento.<sup>14</sup> Sin embargo, un año después, el 2 de julio de 1989, fuimos testigos del proceso electoral más competido y tenso de la joven historia del estado. Mediante una movilización sin precedentes de la militancia panista, Ernesto Ruffo Appel se alzó con la victoria para convertirse en el primer gobernador surgido de la oposición en la historia política presidencialista. Con el 48.8 por ciento de los votos computados como válidos a favor, superaba a la candidata del PRI, Margarita Ortega Villa, quien obtuvo el 39 por ciento.<sup>15</sup> El reconocimiento del triunfo panista se convirtió en la noticia más importante al iniciar el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Más allá de la (fundamental) voluntad del presidente de la República de reconocer el triunfo de Ruffo Appel, los resultados de los últimos procesos electorales (incluyendo el proceso federal del pasado 21 de agosto —1994—, donde triunfaron ampliamente los candidatos del PRI) muestran que en materia electoral la sociedad bajacaliforniana no sigue un patrón unidireccional y emite votos prácticos para los candidatos más atractivos.<sup>16</sup> De ahí lo difícil que resulta el análisis prospectivo.

<sup>14</sup> Datos proporcionados por el Instituto Federal Electoral de Baja California.

<sup>15</sup> Los otros partidos contendientes lograron: PPS, 1.5 por ciento; PSUM, 1.9 por ciento; PST, 0.92 por ciento, y PARM, 1.2 por ciento. Datos proporcionados por el Instituto Estatal Electoral de Baja California.

<sup>16</sup> Mario Herrera lo caracteriza como "Un electorado volátil, ajeno a ideologías y distanciado de militancias, que emite votos calculados, prácticos y temporales, en favor de candidatos o partidos que le resultan atractivos" (*op. cit.*).

El 1 de noviembre de 1989 Ernesto Ruffo Appel tomó el juramento como gobernador constitucional. A tan trascendental ceremonia acudiría el presidente Carlos Salinas de Gortari, con lo que el Presidente enviaba un mensaje al príncipe local en rebeldía: el sacrificio de la gubernatura debía verse como una inversión en capital legítimo, como lo demandaba el proyecto de modernización.

### *El trayecto gubernamental*

El triunfo panista dejó como saldo una profunda crisis en el príncipe estatal. La decisión del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Luis Donald Colosio, de reconocer que los resultados de la elección habían sido adversos a su partido, provocó la insubordinación de grupos y organizaciones priistas de la entidad. Se trataba de un fuerte golpe a la clase política local, y sobre todo a su estructura de sustentación: el ejercicio de gobierno. Esta crisis fue refrendada por los resultados electorales de 1992,<sup>17</sup> y a pesar del triunfo federal de 1994, parece no haber sido superada, lo que vuelve incierto el resultado del proceso electoral de 1995, en el que se disputará de nuevo la gubernatura y las alcaldías y se renovará el Congreso del estado.

La gestión de Ruffo Appel ha debido sortear presiones de distinta naturaleza: desde las limitaciones presupuestales para hacer frente a los problemas urbanos y sociales de una entidad que, como vimos, presenta altos índices de crecimiento demográfico, hasta las presiones de naturaleza política.

<sup>17</sup> La manifestación más evidente de esta crisis es la división de los diputados en el Congreso local. Dos de los diputados priistas del sector campesino (Rodolfo Fierro Márquez y Luis Mercado Solís) han hecho alianza con los ocho diputados panistas, con lo cual este partido ha logrado la mayoría dentro del Legislativo. Ante ello, diferentes grupos priistas han demandado, infructuosamente, la expulsión de esos diputados del partido.

tica provenientes, preferentemente, de las organizaciones priístas locales (aquellas que han perdido importantes cuotas de poder durante los últimos años), pero también de quienes apuestan por el regreso del PRI al gobierno del estado.<sup>18</sup> Quizá el desafío mayor para el gobierno panista ha sido demostrar que con administración honesta se pueden remediar los grandes males sociales. A 13 meses de concluir su mandato, Ruffo Appel no ha podido responder a esa promesa básica de su campaña electoral.

En el balance general de la gestión panista, un cambio de importancia lo constituye la transformación de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los dirigentes de las organizaciones tradicionales. El cambio en los métodos de negociación, traducido en el desplazamiento de los líderes con base en la gestión directa de los problemas y demandas de los ciudadanos y en la ruptura en el intercambio de bienes (económicos, políticos y legislativos) entre el Ejecutivo y las organizaciones corporativas, ha significado una drástica transformación en las reglas de operación del pacto corporativo a nivel local. El hecho de que Ruffo Appel asumiera la gubernatura sin compromisos políticos partidarios con las organizaciones tradicionales le ha permitido un margen de autonomía frente a la estructura corporativa.

El cambio en los términos de la negociación entre Ejecutivo y líderes tradicionales ha seguido distintos caminos. Por ejemplo, en el caso del movimiento urbano popular, el gobierno del estado atiende las demandas de suelo y vivienda de manera individual y no a través de las organizaciones.

<sup>18</sup> Los medios de comunicación han jugado un papel central en la crítica a la gestión pública de Ruffo. De manera destacada, las radiotribunas han cuestionado aspectos de la política pública panista. Un buen ejemplo lo constituye Radio Zeta 13. En los medios impresos se sigue la misma línea: *La Voz de la Frontera*, *El Mexicano*, *El Sol*, *El Heraldo*, el *Baja California* subrayan los errores y minimizan los aciertos de la administración estatal y de las administraciones municipales de oposición.

Con ello ha logrado desplazar de la negociación a los líderes tradicionales, que han visto interrumpida una de sus fuentes de poder: la gestoría de los servicios públicos. También se ha echado mano de la normatividad vigente (por ejemplo, la Ley de Tránsito y Transportes del Estado) para atender las demandas de los peticionarios de licencias para el auto-transporte público, al margen de los líderes que las monopolizaban.<sup>19</sup> Al mismo tiempo,

el Ejecutivo estatal ha permitido la existencia de organizaciones fuera de la estructura corporativa. El 7 de agosto de 1990 se forma el único grupo de taxistas independiente, el Sindicato de Choferes del Volante, Movimiento de Taxistas y Choferes Libres de Baja California. Esta organización funciona en Mexicali y Tijuana, y se compone en su mayoría por trabajadores que anteriormente laboraban en gremios afiliados a alguna central obrera.<sup>20</sup>

El sector público ha sido la principal arena de confrontación entre el Ejecutivo y la dirigencia tradicional. El Sindica-

<sup>19</sup> En este renglón el gobernador ha dicho: "(Los) taxistas ahora ya no pueden controlar las placas y resulta que dentro del grupo de taxistas, pues, los choferes ya dicen: Y ¿cuál es el problema? Yo voy y renuevo mi juego de placas y ya. No estoy sujeto a nadie. Entonces la directiva se siente suelta pero no porque se le dañó su interés de representar al PRI o a todo el grupo, sino porque se le acabaron los ingresos" (Ernesto Ruffo Appel, "Es el momento de la prudencia", entrevista de Federico Reyes Heróles y René Delgado, en *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 20, México, noviembre de 1992, p. 23).

<sup>20</sup> "Para los grupos oficiales, la creación del Movimiento Libre ha significado la pérdida del monopolio de representación de los trabajadores del auto-transporte, quienes además empiezan a cuestionar cada vez de manera más abierta el control electoral y político que caracteriza a las centrales" (Víctor Alejandro Espinoza Valle y Tania Hernández Vicencio, "Tendencias de cambio en la estructura corporativa mexicana: Baja California, 1989-1992", en *El Cotidiano*, núm. 52, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, enero-febrero de 1993, p. 27 (capítulo VI de este libro, p. 127).

to Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California (SUTSPEDMBC), formado el 22 de septiembre de 1937, una vez conocidos los resultados electorales del verano de 1989, se puso al frente de la ofensiva partidaria contra el nuevo gobierno. Esta confrontación se vería favorecida con la instrumentación del programa de modernización gubernamental del gobierno de Ruffo, que redujo sensiblemente los bienes económicos que tradicionalmente se canalizaban a la organización gremial, traducibles en apoyos políticos.<sup>21</sup> A diferencia del nuevo trato instrumentado con los gremios de taxistas, sería la dirigencia sindical quien echara mano de la normatividad para enfrentar la política del Ejecutivo. La Ley del Servicio Civil, que rige las relaciones laborales en el sector público, sería modificada por el gobernador saliente dos días antes de la toma de posesión de Ruffo Appel. Los cambios a la normatividad tenían por objeto fortalecer a la organización gremial y garantizar derechos laborales como el de huelga.<sup>22</sup>

La estrategia del gobernador de establecer vínculos con otros grupos aun dentro de las organizaciones existentes lo llevó a alentar la disidencia dentro de la Sección 37 del SNTE. En efecto, ante la renovación del Comité Ejecutivo Seccional, programada para noviembre de 1992, el gobernador se decidió por apoyar la movilización de Ricardo Ro-

<sup>21</sup> "La interrupción en el intercambio de bienes que caracteriza al pacto corporativo se ha materializado, a nivel económico, en la restricción a los subsidios otorgados por el Ejecutivo estatal a la organización sindical. A nivel político, en la supresión de los apoyos clientelares de que disfrutaban las autoridades estatales y en la pérdida de la movilidad de los dirigentes sindicales a través de su nombramiento para ocupar puestos en la administración estatal y municipal" (*ibidem*, p. 28).

<sup>22</sup> Para un análisis detallado de la nueva normatividad, puede consultarse Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público. El conflicto laboral en el sector público de Baja California*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, en especial los capítulos III y IV.

mo Castro, líder del llamado Movimiento Democrático de la Base. Al parecer, el gobierno del estado se comprometía a otorgar una serie de prestaciones: préstamos para la construcción de viviendas, pagos atrasados por concepto de prima vacacional y préstamos con interés preferencial. Romo Castro pretendía obtener la secretaría general a través del voto secreto y universal del magisterio y no, como señalaban los nuevos estatutos del SNTE—aprobados en febrero de ese año (1992)—, mediante el voto secreto de los delegados a un congreso. El movimiento de Romo Castro rápidamente fue neutralizado por el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, y en el mes de noviembre resultaba electo el nuevo Comité Ejecutivo Seccional, encabezado por Roberto Pérez de Alba. Romo Castro se sentiría traicionado y abandonado por el gobernador e iniciaría una serie de movilizaciones contra él, las que culminarían con actos violentos durante el mes de julio de 1993. Ése fue el final de la apuesta del Ejecutivo por encontrar interlocutores en el sindicato magisterial.

Promover e incentivar la formación de grupos que provean una mayor competencia como vía para superar los esquemas tradicionales de negociación social y política ha sido una búsqueda constante durante el presente gobierno. Así lo ha manifestado explícitamente el gobernador:

Vemos la oportunidad para promover programas democráticos en los sindicatos, en la universidad, en el gobierno, con mejor participación social. El PAN quiere establecer canales de comunicación con sectores de la población que no caen dentro de los esquemas comunes de organización. Promovemos así que haya más organizaciones, sindicatos o grupos de diferentes tipos en los que exista competencia.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Miguel Ángel Centeno, *Mexico in the 1990s. Government and Opposition Speak Out*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies—University of California at San Diego, 1991, p. 21 (trad. de V.A.E.V.).



La estrategia de modernización de las relaciones entre el gobierno del estado y las organizaciones sociales difiere de la seguida en el ámbito federal. En este último caso se ha contado con la disciplina de importantes organizaciones como la CROM, la CROC y la FSTSE. En Baja California, en cambio, al romperse la identificación partidaria entre las organizaciones y el Ejecutivo, este último no sólo ha carecido de la base clientelar tradicional, sino que ha debido desarrollar una política que enfrenta al esquema corporativo, apelando a una ciudadanía que creció al margen del mismo. Quizás en la base del apoyo y simpatías de que goza el PAN en la entidad se encuentra la disputa gobierno-líderes tradicionales.

Desde el inicio de su gobierno, Ruffo Appel hizo suyo el programa de reestructuración gubernamental que desde 1982 venía impulsando el Ejecutivo federal. Será un gobierno panista quien instrumente la reforma del Estado, siete años después de su puesta en marcha nacionalmente. El gobernador traducirá sus promesas de campaña acerca de un cambio en el funcionamiento de la administración pública en el impulso al programa de reforma estatal, orientado hacia la reducción del gasto público mediante una estrategia jerarquizada de acciones: *a)* disminución de los ritmos de crecimiento del personal con base en la restricción del número de trabajadores contratados y en el recorte del empleo; *b)* reordenamiento y municipalización de oficinas públicas, y *c)* modernización —marginal— de los procesos de trabajo. La apuesta de Ruffo por modernizar la administración pública ha sido seriamente cuestionada por la dirigencia del SUTSPEMIDBC. Para éste, el déficit público no se resuelve con la disminución de los ritmos de crecimiento del personal gubernamental y sí poniendo toques a los salarios de los funcionarios públicos, que han crecido “desmesuradamente bajo la administración panista, así como al incre-

mento de personal de confianza”. El conflicto entre gobierno y sindicato es difícil desligarlo del fuerte enfrentamiento interpartidista que ha tenido lugar en los últimos cinco años.

Durante el gobierno panista ha crecido el déficit público. Para el Ejecutivo se debe a los crecientes gastos en salarios del personal al servicio del estado y, sobre todo, al porcentaje tan elevado que se destina al gasto educativo.<sup>24</sup> La única solución viable, señala el gobernador, es el incremento en las participaciones federales.

El traspaso de los activos de la federación a los estados producto de la descentralización educativa, y cuyos compromisos se establecieron el 18 de mayo de 1992 al firmarse el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, estuvo precedido de un fuerte conflicto en Baja California. Fue la última entidad en la que se acordó la federalización educativa. La creación del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos, organismo encargado de absorber los recursos materiales y humanos, y las adiciones a la Ley del Servicio Civil que norma las relaciones entre el estado y sus trabajadores se materializaron en diciembre de 1992, después de una intensa movilización del SNTE, que logró dar marcha atrás a la propuesta original del gobernador. En el otoño de 1992 el SNTE logró convocar a diversas organizaciones que se manifestaron contra la gestión de Ruffo. La movilización tuvo lugar en una coyuntura política de fuertes pugnas partidistas debido a que coincidió con los trabajos de calificación del proceso electoral, que había

<sup>24</sup> Según el Ejecutivo, el gobierno de Baja California destina aproximadamente el 60 por ciento de sus ingresos totales al gasto educativo. Véase “Deuda pública estatal, inferior a la media nacional: Ruffo”, en *Cambio*, Tijuana, B. C., 5 de septiembre de 1994. En otros medios el gobierno del estado ha difundido que el porcentaje de gasto en educación es de 46 por ciento. Véase el desplegado “¿Qué pasa con el dinero de los bajacalifornianos?”, en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 1 de julio de 1993, pp. 20 y 21.

tenido lugar durante el verano. El SNTE salió fortalecido del enfrentamiento.<sup>25</sup>

Dos han sido los temas que, por su naturaleza, se han convertido en fuentes de tensión entre la federación y el gobierno del estado: el problema de las participaciones fiscales y el de la violencia asociada al narcotráfico. No han sido conflictos con el titular del Ejecutivo federal, sino con algunas de sus dependencias. Como vimos, las relaciones entre ambos ejecutivos han sido cordiales desde el inicio.<sup>26</sup> La aspreza en el trato con las dependencias encargadas del despacho de los asuntos anteriormente señalados ha tenido lugar, sobre todo, a partir del segundo trienio del gobierno de Ruffo.

En buena medida, el gobernador ha justificado su programa de redimensionamiento de la administración pública y de ajustes en el gasto público basándose en el creciente déficit fiscal. Con la absorción de la educación federal por parte del estado en diciembre de 1992, el Ejecutivo estatal demandó el aumento en las participaciones federales. Si bien el 80 por ciento de los recursos que administra el gobierno de la entidad provienen de dichas participaciones, el gobernador sostenía que en términos absolutos eran insuficientes para hacer frente a las necesidades económicas y sociales de la entidad; por ello demandaba un mejor trato fiscal para los es-

<sup>25</sup> Para un análisis detallado acerca de los actores en el proceso de descentralización educativa en la entidad, puede consultarse Víctor Alejandro Espinoza Valle, "El SNTE ante la modernización educativa y la alternancia política en Baja California", en *Frontera Norte*, vol. 9, núm. 17, Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio de 1997, pp. 131-146.

<sup>26</sup> Las buenas relaciones entre ambos representantes han sido vistas como un buen síntoma del proceso de democratización: "Ha sido una verdadera prueba de modernización, presumiblemente democratizadora, que el gobierno central trabaje con un gobierno de oposición en un importante estado y forje una constructiva y amistosa relación de trabajo", ha dicho Wayne A. Cornelius. Véase Sebastián Rotella, "Perilous state of affairs", en *Los Angeles Times*, Los Angeles, Cal., 8 de mayo de 1994, pp. A3 y A26 (trad. de V.A.E.V.).

tados, pues resultaba injusto que la federación se quedara con el 81 por ciento de lo recaudado en el país y devolviera sólo el 16 por ciento a los estados y el 3 por ciento a los municipios.<sup>27</sup> Así, inició su batalla contra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para hacer más justa la estructura de distribución de las recaudaciones: demandaba una nueva coordinación fiscal. Posteriormente, la Secretaría de Gobernación intervendría como instancia mediadora en el conflicto y le propondría al gobernador la formación de un Grupo Facilitador para que realizara un estudio y permitiera una salida. El Grupo Facilitador concluyó, luego de ocho semanas de trabajo, que "El estado de Baja California recibió en 1991 (...) por la vía de las participaciones federales y del gasto federal, 13.5 por ciento más de lo que dicha entidad genera por concepto de impuestos federales".<sup>28</sup> Fue un duro revés para el gobernador, perfectamente capitalizado por la oposición. Así, el gobierno del estado consideraba ocioso seguir insistiendo en la coordinación fiscal y buscaba otras vías para la negociación de los ingresos y egresos estatales.<sup>29</sup> El tema de la coordinación fiscal entre estados y federación sigue abierto a la discusión nacional. Las crecientes demandas sociales que enfrentan los gobiernos estatales y municipales obligan a debatir acerca del futuro de la estructura de las

<sup>27</sup> Véase el citado desplegado "¿Qué pasa con el dinero de los bajacalifornianos?"

<sup>28</sup> Véase "A la opinión pública", desplegado de la Secretaría de Gobernación aparecido en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 28 de junio de 1993, p. 7.

<sup>29</sup> Puede consultarse Víctor Alarcón Requejo, "Ruffo: agotado el tema de las participaciones", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 2 de julio de 1993, pp. 1-3. Resulta interesante señalar que algunos grupos de la sociedad bajacaliforniana se sumaron a los reclamos del gobernador por un mejor trato fiscal. Por ejemplo, el día 3 de julio más de un millar de ciudadanos, de manera destacada trabajadores del servicio de transporte, salieron a las calles de Tijuana a manifestar su apoyo a la postura del gobierno estatal. Véase Aurelio Garibay, "Apoyan panistas a Ruffo en su demanda de fondos", en *La Jornada*, México, D. F., 4 de julio de 1993, p. 6.

participaciones y del origen de las contribuciones fiscales. Dada la división política mexicana, son los municipios, independientemente del signo de sus gobiernos, quienes padecen mayor estrechez económica para hacer frente a los reclamos ciudadanos.

Otro tema fuente de tensión entre el gobierno estatal y la federación ha sido el de la violencia que se abate sobre la entidad, sobre todo la relacionada con el narcotráfico.<sup>30</sup> El gobierno encabezado por Ruffo Appel ha debido enfrentar graves acusaciones de funcionarios federales acerca de su presunta protección a las bandas de narcotraficantes. Sin duda, la más directa la hizo el ex procurador general de la República Ignacio Morales Lechuga, quien en una carta pública remitida desde la embajada de México en Francia acusó: "Hoy contemplamos con tristeza cómo se incrementaron los ilícitos y la violencia a partir del gobierno de Ernesto Ruffo Appel (...) es evidente que desde noviembre de 1992 las autoridades de Baja California protegían a los Arellano Félix".<sup>31</sup> El gobernador negó las graves acusaciones y reafirmó su postura de que el combate al narcotráfico era de competencia federal. Posteriormente aceptaría "que el mayor obstáculo para vencerlo [al problema del narcotráfico] es la coalición entre organizaciones criminales y el aparato judicial estatal y federal".<sup>32</sup> Esto último representa una aceptación básica que puede permitir avanzar en la definición del problema.

<sup>30</sup> Sobre este tema puede consultarse Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Violencia y ejercicio gubernamental", en *Éticétera*, núm. 82, México, 25 de agosto de 1994, p. 25 (capítulo IX de este libro).

<sup>31</sup> Ignacio Morales Lechuga, "La procuraduría estatal sí protege a narcotraficantes (carta a Zeta)", en *Zeta*, Tijuana, B. C., 18 al 24 de marzo de 1994, pp. 24-25A.

<sup>32</sup> Felipe Cobián y Antonio Jáquez, "Se acabaron los tiempos del descontento; ya no hay un jefe único; pido paz al gobierno federal: Ruffo", en *Proceso*, núm. 914, 9 de mayo de 1994, pp. 14-21.

Un importante paso en el camino de la concertación política en la entidad fue la firma del "Pacto por Baja California", el 12 de abril de 1994, signado por las principales organizaciones sociales y políticas, así como por los representantes de los diferentes niveles de gobierno. El objetivo del pacto es el combate a la violencia y la delincuencia en el estado.<sup>33</sup> El problema de la seguridad pública se ha convertido en asunto central de la agenda gubernamental en Baja California. Dos acciones destacan en el pacto: la instrumentación de un "Plan Emergente del Empleo e Inversión" y la formación de grupos policiacos especiales.<sup>34</sup> En este último renglón se dio un paso importante el día 11 de mayo de 1994, cuando, en una reunión celebrada en Los Pinos, el presidente de la República, el gobernador del estado y el presidente municipal de Tijuana acordaron la formación de las Unidades Policiacas Interdisciplinarias (UPIs).<sup>35</sup> Estas unidades cuentan con elementos de las distintas policías que actúan en la entidad (judicial federal, judicial estatal y municipal), lo que permite la coordinación de los diferentes esfuerzos. En Baja California existe el antecedente de un cuerpo policiaco con tales características, el cual ha dado excelentes resultados en los últimos años: el Grupo Beta. Creado en el presente sexenio (1988-1994), su intervención ha permitido reducir la extorsión a la que se ven sometidos los

<sup>33</sup> Es importante señalar que bajo el gobierno de Ruffo Appel se creó, el 4 de abril de 1991, la Procuraduría de los Derechos Humanos, convirtiendo a Baja California en el primer estado de la República en contar con este organismo. La PDH ha cumplido un papel central en la defensa y protección de las garantías individuales, principalmente de las de los migrantes, sujetos tradicionales de extorsión por parte de los diferentes cuerpos policiacos.

<sup>34</sup> Véase Francisco J. Ortiz Franco, "De cumplirse el 'Pacto', disminuirá la violencia", en *Zeta*, Tijuana, B. C., 15 al 21 de abril de 1994, pp. 22-28A.

<sup>35</sup> "Crearán unidades policiacas de los tres niveles", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 12 de mayo de 1994, pp. 1 y 6A.

migrantes a su paso por esta frontera. Se trata de un grupo seleccionado rigurosamente entre políticas con demostrada honestidad y profesionalismo, a quienes se capacitará para proteger los derechos humanos de los migrantes.

El esfuerzo de concertación que llevó a la formación de las UPIS resulta una buena noticia en estos tiempos difíciles. Lograr concretar acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas que permitan un clima propicio para la gestión pública, independientemente del partido que gobierne, parece ser un ingrediente necesario para consolidar los cambios que exige la modernización política y demanda la sociedad. Se requieren condiciones políticas para un ejercicio gubernamental más preocupado por responderle a la ciudadanía y menos a los principios ideológicos.

#### *Hacia el final del sexenio*

En el verano de 1995 nuevamente la sociedad bajacaliforniana deberá acudir al llamado de las urnas para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo. En virtud de la forma de gobierno, la sucesión gubernamental local estará condicionada por el trayecto que siga la transición política mexicana. Los resultados electorales del pasado 21 de agosto —1994— dan indicios de una recuperación del PRI en la entidad. Si en el verano próximo se refrendan esas preferencias, veremos el retorno del PRI al gobierno del estado. Avanzaríamos en el camino de la alternancia política local.

Las posibilidades de triunfo de la nueva oposición obligan a preguntarnos acerca del futuro de los cambios llevados a cabo por la administración de Ruffo Appel y muestran las paradojas de la alternancia política. Los nuevos comicios se llevarán a cabo bajo una nueva normatividad. Actualmente se encuentra a discusión la reforma a la ley electoral estatal. Sin excepción, los par-

tidos políticos han externado su postura de que deberá desaparecer la autocalificación: que sea la sociedad la que integre los órganos electorales; que desaparezca el colegio electoral y que en su lugar se integre un tribunal calificador. En resumen: no intervenció el gobierno en el proceso. Para Ruffo Appel, esas fueron las modificaciones que propuso al inicio de su gobierno y que el Congreso del estado no aprobó.<sup>36</sup> Ahora el PRI, como partido de oposición, demanda que el gobierno panista no intervenga en los próximos comicios. Si retorna al poder, ¿seguirá manteniendo esa posición? Otra de las paradojas e interrogantes que formula la alternancia es sobre la postura de un nuevo gobierno ante las modificaciones a la Ley del Servicio Civil. Como vimos, las reformas a la misma se llevaron a cabo para fortalecer al sindicato frente al gobierno panista: ¿se apelará a tal normatividad para la negociación laboral con la burocracia o se propondrá una nueva ley? Para los otros actores (por ejemplo, el sindicato) también caben las preguntas: ¿mantendrán su postura beligerante y reivindicativa frente a un gobierno de distinta extracción o, por el contrario, se volverá a la estrategia clientelar y patrimonialista tradicional? Éstas son sólo algunas de las interrogantes que pronto podrán encontrar respuesta con el nuevo gobierno.

Como señalamos, uno de los cambios más importantes que han tenido lugar durante la gestión de Ruffo Appel ha sido la transformación de las relaciones entre el Ejecutivo y los líderes de las organizaciones tradicionales. Sin embargo, los cambios

<sup>36</sup> "(Al inicio de mi gobierno) mandé mi iniciativa (...) pero no participé el PRI, no logré la mayoría. Necesitaba mayoría calificada para lograr la reforma constitucional y quitar el colegio electoral, poner el tribunal, integrar todos los órganos electorales ciudadanos y otros aspectos" (Ernesto Ruffo Appel, "Es el momento de la prudencia" ..., p. 33). Cabe señalar que en 1991 Ruffo introdujo el padrón electoral estatal y la credencial electoral con fotografía, misma que dio la pauta para que se implantara a nivel federal. Éste es sin duda uno de los aportes de la administración panista al proceso electoral mexicano.

en los métodos de negociación no han tenido correspondencia en el interior de las organizaciones; es decir, las prácticas sindicales siguen observando pautas típicamente corporativas. Las relaciones entre los dirigentes y las bases no parecen haber sufrido alteraciones sustanciales y la añeja cultura clientelar y patrimonialista se resiste a partir. El corporativismo no sólo es encuadramiento de intereses, sino también una cultura política. Por ello, los cambios de Ruffo en este terreno son frágiles y reversibles. La alternancia política local requiere de profundas transformaciones políticas nacionales para su consolidación. Dada la forma de estructuración del poder político en México, resulta improbable una transición política local. La modernización política regional demanda la transformación del viejo corporativismo mexicano. Ésa parece ser la exigencia de la nueva ciudadanía; la historia política reciente de Baja California así lo demuestra.

## VI. TENDENCIAS DE CAMBIO EN LA ESTRUCTURA CORPORATIVA<sup>1</sup>

A partir de 1982 el Estado mexicano ha llevado a cabo un programa de reestructuración cuyos alcances no se circunscriben al terreno de la economía. En efecto, el proyecto modernizador incluye el ámbito político. Sin embargo, será precisamente la modernización política la que muestre con mayor nitidez las contradicciones y límites del programa gubernamental. El problema mayor de nuestra modernización continúa siendo el de la democracia. Parece privar un acuerdo general sobre la necesidad de sincronizar los tiempos de la reestructuración económica y social con el de la verdadera democracia procedimental, como garantía para transitar hacia la democracia profunda reclamada con vigor por nuestra sociedad.

La modernización política mexicana se ha materializado de manera primaria en la reforma del Estado. El proceso de autorreforma estatal ha sido guiado por el redimensionamiento de los organismos constitutivos y auxiliares del Poder Ejecutivo, básicamente a través de la contracción del sector paraestatal y de un mayor control del gasto público. Evidentemente, la estrategia contraccionista ha impactado de mane-

<sup>1</sup> En coautoría con Tania Hernández Vicencio. Publicado, bajo el título de "Tendencias de cambio en la estructura corporativa mexicana: Baja California, 1989-1992", en *El Cotidiano*, núm. 52, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, enero-febrero de 1993.

ra diferenciada al universo sectorial de la administración pública, y no sólo en lo que respecta a las dimensiones cuantitativas de los mismos, sino de manera particular en el ámbito de las relaciones laborales y en el de los intercambios de bienes económicos y políticos entre las organizaciones sociales y sindicales y el gobierno; es decir, las bases en las que se asienta el pacto corporativo nacional.

El corporativismo estatal, como forma de integración de las organizaciones sociales en el partido oficial, enfrenta las presiones originadas por el proceso de reforma del Estado, pero también las derivadas de la introducción de nuevas formas de organización del trabajo y del creciente reclamo de numerosos grupos sociales que crecieron al margen de las corporaciones.<sup>2</sup>

Sin embargo, es conveniente señalar que el sector parastatal ha sido el que ha soportado de manera particular el peso de la política contraccionista. El redimensionamiento y la conversión de las empresas y organismos que lo integran, sobre todo en el primer cuatrienio de la administración de Carlos Salinas de Gortari, han conducido a cambios importantes en las relaciones entre el gobierno y los sindicatos. De ello da prueba la continua pérdida de importancia de la CTM en el esquema de concertación política, así como el desplazamiento de líderes y sindicatos tradicionales. En el caso del sector central de la administración pública federal, la reforma estatal ha sido limitada. En su primera fase (1982-1988), la política de racionalización del gasto público se tradujo en importantes reducciones del personal de las dependencias, en una pronunciada caída salarial, así como en la disminución de los recursos de operación de los aparatos administrativos y de los destinados a los programas gubernamentales. Las medidas

<sup>2</sup> Puede consultarse al respecto Ilán Bizberg, "La crisis del corporativismo mexicano", en *Foro Internacional*, vol. XXX-4, núm. 120, México, El Colegio de México, abril-junio de 1990, pp. 695-735.

generaron inconformidad en amplios sectores de la burocracia, quienes llevaron su protesta fuera de las oficinas públicas y cuestionaron la inmovilidad de las representaciones sindicales agrupadas en la FSTSE. En una segunda etapa (1988-1992), aun cuando ha continuado aplicándose la política de racionalización del gasto, hubo un cambio significativo en cuanto a la orientación del mismo. La contracción gubernamental se dirigió de manera exclusiva al sector parastatal mediante la desincorporación de empresas y organismos públicos, por lo que el empleo en el sector central no sólo no sufrió reducciones significativas, sino que continuó absorbiendo al nuevo personal gubernamental,<sup>3</sup> al tiempo que se inició una moderada recuperación en los salarios. Ello permitió la distensión del conflicto laboral en el sector central y una reactivación en el apoyo del sindicalismo oficialista (agrupado en la FSTSE) al proyecto modernizador del gobierno de Salinas de Gortari, que hasta el momento, si bien ha significado la reducción de los bienes de que disponía la dirección para llevar a cabo con eficacia el control sobre el empleo público, no se ha traducido en una disminución significativa de la membresía de la central.

### *Tendencias de cambio en la estructura corporativa regional*

Cuando estudiamos los procesos de reforma estatal y de cambio en las estructuras corporativas de las entidades de la federación, comprobamos que existen factores locales que condicionan las formas y los ritmos de la instrumentación del programa modernizador. En este trabajo analizamos los cambios operados en el pacto corporativo de Baja California

<sup>3</sup> Incluso, cuando se registró el despido de trabajadores en el sector central de la administración pública, éste recayó en el personal de confianza.

en los últimos tres años, con base en la relación del gobierno del estado con la representación sindical de los gremios de taxistas afiliados a la CTM local, por un lado, y con la dirigencia de la burocracia estatal y municipal, por el otro. Con el triunfo del candidato panista a la gubernatura del estado, Ernesto Ruffo Appel, en las elecciones del 2 de julio de 1989, comienza una nueva fase en la relación entre el gobierno y las organizaciones sindicales tradicionales, como consecuencia directa del rompimiento de la identificación partidaria gobierno-corporaciones y de la instrumentación del programa local de reforma del Estado. La primera reacción de las organizaciones integradas a los sectores priístas locales fue de oposición al reconocimiento de Ruffo Appel como gobernador electo por parte de la dirigencia nacional del PRI. En un segundo momento reafirmaron su militancia partidista e iniciaron una sistemática oposición a la política del nuevo gobernador. A su vez, Ruffo Appel colocó en el centro de su estrategia política el programa de la reforma del Estado, materializada básicamente en un proceso de reestructuración y redimensionamiento administrativo, municipalización de oficinas y racionalización y reorientación del gasto público.

Ambos factores, rompimiento de la identificación partidaria y modernización del Estado, permiten explicar los cambios operados en la relación gobierno-corporaciones desde 1989. La transformación corporativa en la entidad ha consistido básicamente en la interrupción del intercambio de bienes económicos y políticos entre las dos instancias, característico del funcionamiento del pacto corporativo nacional. En el caso del sector obrero y de diversas agrupaciones del sector popular, el Ejecutivo ha privilegiado la negociación individual con los peticionarios en lugar de los tratos cupulares entre el gobierno y las dirigencias sindicales.

Con el fin de precisar los cambios operados en el pacto

corporativo regional con el arribo al poder del gobierno panista, a continuación presentamos un breve examen de la relación Ejecutivo estatal-representación de organizaciones de los sectores obrero y popular.

#### *Sector obrero. Los gremios de taxistas de la CTM*

A nivel estatal, la CTM está formada por 275 sindicatos con una membresía aproximada de 50 mil trabajadores. En la ciudad de Tijuana la central cuenta con más de 100 organizaciones, de las cuales destacan 16 sindicatos de autotransportes con igual número de gremios de taxistas, que a su vez agrupan a un total de 2 684 trabajadores.<sup>4</sup>

En el caso de las organizaciones de taxistas del sector obrero, el intercambio de bienes económicos se ha visto interrumpido como consecuencia de la nueva política de reestructuración del transporte público. Por un lado, se ha suspendido temporalmente el otorgamiento de concesiones, y por el otro, han sido revocados los permisos del transporte a aquellos trabajadores que violen la normatividad. En cuanto a los bienes políticos, el gobierno de Ruffo Appel ha perdido el apoyo clientelar inducido por los representantes de los gremios.

Otro elemento importante para comprender los cambios en las relaciones corporativas ha sido la aplicación, por parte del Ejecutivo, de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado para desplazar a los líderes de estas organizaciones.<sup>5</sup> De acuerdo con la normatividad, aquellas agrupaciones consi-

<sup>4</sup> La CROC ocupa el segundo lugar en importancia a nivel local, ya que agruparía ocho gremios de taxistas con una membresía de 939 trabajadores; otras centrales importantes son la COR y la CROM, con 406 y 399 afiliados, respectivamente.

<sup>5</sup> La Ley de Tránsito y Transportes del Estado vigente fue publicada en el *Periódico Oficial*, tomo I.XXXIX, núm. 22, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 10 de agosto de 1982.

deradas como personas morales (sindicatos de camioneros, choferes del transporte urbano y suburbano, cooperativas, etc.) tienen que solicitar sus concesiones a través de su representante legal, quien también tratará cualquier problema de trabajo de sus representados, mientras que los integrantes de los gremios de taxistas (considerados personas físicas) lo deben hacer individualmente y ante cualquier problema deberán acudir directamente ante las autoridades. Estos lineamientos, que a simple vista podrían considerarse triviales, constituyen el recurso legal del gobierno panista para terminar con el control y monopolio de los líderes que caracteriza a la estructura corporativa del transporte público.

El gobierno de Ruffo Appel ha utilizado en dos sentidos el marco legal vigente. Por un lado, para disminuir el poder de los líderes y, por el otro, para legitimarse ante las bases, que encuentran nuevas formas de expresión y reconocimiento de sus demandas fuera del control de sus dirigentes. Según las autoridades de la Delegación de Tránsito y Transportes del Estado en Tijuana, cada vez es más frecuente que los trabajadores acudan directamente a informarse cómo solicitar una concesión o a tratar asuntos de trabajo, sin tener que esperar a las negociaciones del líder. Para los trabajadores ceptemistas empieza a ser cada vez más común que la actual administración establezca una mayor vigilancia de la forma en que se presta el servicio y de los requisitos que deben cubrirse para ser trabajadores del transporte público. Además, consideran que otro aspecto positivo del gobierno panista es su preocupación por mejorar la vitalidad en la ciudad, lo que les favorece, ya que evita un mayor desgaste de sus unidades de transporte.

Por otra parte, el Ejecutivo estatal ha permitido la existencia de organizaciones fuera de la estructura corporativa. El 7 de agosto de 1990 se formó el único grupo de taxistas independiente, el Sindicato de Choferes del Volante. Movimien-

to de Taxistas y Choferes Libres de Baja California. Esta organización opera en Mexicali y en Tijuana, y se compone en su mayoría por trabajadores que anteriormente laboraban en gremios afiliados a alguna central obrera. Para los grupos oficiales, la creación del Movimiento Libre ha significado la pérdida del monopolio de representación de los trabajadores del autotransporte, quienes además empiezan a cuestionar cada vez de manera más abierta el control electoral y político que caracteriza a las centrales. Un ejemplo evidente de esto último aconteció en el mes de julio de 1991, cuando un grupo de trabajadores de distintas delegaciones locales del sindicato "Fernando Amilpa", de la CTM, se manifestó en contra de las prácticas oficialistas de la organización, optando por apoyar al candidato panista al Senado de la República, Héctor Terán Terán, en las elecciones del 18 de agosto de ese año.

#### *Sector popular. El Sindicato Único de Burócratas*

En Baja California laboran un total de 56 578 personas en los diferentes niveles de la administración pública, de las cuales el 49 por ciento (es decir, 27 724) son trabajadores federales y el 51 por ciento (28 854) son empleados al servicio del estado y de los municipios. El 41.5 por ciento (12 000) de estos últimos son trabajadores de base y, por lo tanto, se encuentran integrados al Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California (SUTSPEMIDBC).

Desde su fundación, el 22 de septiembre de 1937, el sindicato de burócratas se convirtió en una importante organización dentro de la estructura política local. Como sabemos, hasta 1982, cuando se efectuaron las reformas al artículo 115 constitucional, existía una gran laxitud en la normati-



dad del empleo público en las entidades federativas. Las formas mencionadas cubrieron el vacío legal al establecer que las relaciones laborales entre el gobierno y sus trabajadores se regirían por leyes expedidas por las legislaturas locales. En Baja California no existía tal indefinición pues con la transformación política del Territorio Norte en un nuevo estado de la federación, en enero de 1952, el primer gobernador, Braulio Maldonado Sánchez, promulgó, tres años más tarde, una Ley del Servicio Civil.<sup>6</sup> En dicha ley quedó garantizada la existencia de un solo sindicato, a la vez que se reprodujeron las limitaciones al derecho de huelga contempladas en las normas laborales que rigen para la burocracia federal y cuyos antecedentes se encuentran en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedido por el general Lázaro Cárdenas en 1938.

Ante los resultados electorales del verano de 1989, el gobernador saliente, Óscar Baylón Chacón, promovió una nueva Ley del Servicio Civil, que entraría en vigor el 30 de octubre, sólo dos días antes de la toma de posesión de Ernesto Ruffo Appel.<sup>7</sup> Como la anterior, la nueva normatividad garantizaba un amplio poder al sindicato, pero por primera vez hacía factible el recurso de huelga en el sector público, al relajar las causales para la paralización laboral general o parcial. El objetivo evidente de la nueva regulación se sitúa en el terreno político, al fortalecer no sólo a la representa-

<sup>6</sup> "Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California", en *Periódico Oficial*, núm. 75, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre de 1955.

<sup>7</sup> "Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California", en *Periódico Oficial*, tomo XCVI, núm. 29, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 20 de octubre de 1989. Cabe aclarar que sólo de manera formal a esta edición del *Periódico Oficial* le fue asignada la fecha del 20 de octubre, pues la publicación se dio diez días más tarde.

ción sindical, sino los mecanismos de presión frente al nuevo gobernador panista.

Con el reconocimiento del triunfo del PAN en 1989 por la dirigencia nacional del PRI comenzó una nueva fase en las hasta entonces cordiales relaciones entre el gobierno y la representación sindical de la burocracia. Ésta reafirmó su convicción priísta y se comprometió a redoblar esfuerzos para la "reconquista del poder". Al romperse el nexo de identificación partidaria, el nuevo Ejecutivo no contaría con la clientela política tradicional que proveía la organización sindical del sector público. Por el contrario, el cambio en la gestión gubernamental, materializada en la instrumentación de la restructuración de los aparatos administrativos y de control del gasto público, ha sido enfrentado por la dirigencia sindical con el apoyo de la nueva normatividad laboral. Ésta es una diferencia fundamental con respecto a la dinámica establecida en la relación entre el gobierno del estado y la representación sindical de los gremios de taxistas. En este último caso el Ejecutivo echó mano de la ley del transporte para romper las negociaciones cupulares. En el caso de la burocracia, será la dirigencia quien apele a la nueva normatividad para cuestionar la política gubernamental de Ruffo Appel.

Como se ha señalado, la interrupción en el intercambio de bienes que caracteriza al pacto corporativo se ha materializado, en el ámbito económico, en la restricción a los subsidios otorgados por el Ejecutivo estatal a la organización sindical, y en el ámbito político, en la supresión de los apoyos clientelares de que disponían las autoridades estatales y en la pérdida de la movilidad de los dirigentes sindicales a través de su nombramiento para ocupar puestos en la administración estatal y municipal.

La reforma del Estado instrumentada por Ruffo supone un cambio fundamental en el patrón de crecimiento del empleo público. No sólo se han suprimido plazas dentro de la administración pública, sino que se ha controlado el ingreso

de nuevo personal. Ello se ha traducido en una caída porcentual significativa a partir de 1989 en los ritmos del crecimiento anual del empleo público, lo cual frena el crecimiento tradicional de la membresía sindical.<sup>8</sup> Además, se han establecido mecanismos de supervisión sobre el proceso de trabajo para evitar el ausentismo y la reducción de la jornada laboral por parte de los trabajadores, así como la racionalización de los gastos de operación administrativa de las dependencias. Para la representación sindical, la nueva política del gobierno ha significado la restricción en los gastos de representación y la supresión de licencias y permisos por cargos sindicales.

A diferencia de lo que sucede en los gremios de taxistas de la CTM, las acciones eficientistas de la administración panista son rechazadas por la base sindical, hecho que ha sido capitalizado por la dirigencia, que induce la movilización de sus agremiados amparada en la nueva reglamentación laboral.

#### *A manera de conclusión*

Desde 1989 en Baja California se han experimentado cambios importantes dentro del pacto corporativo, como resultado del rompimiento de las bases de identificación partidaria entre el gobierno y la dirigencia de las organizaciones priistas, y de la puesta en práctica de una política de moderación gubernamental. Es preciso señalar que los cambios en la estructura corporativa se han limitado a la relación Ejecutivo-líderes, no en el nivel intraorganizacional, es decir, en las relaciones dirigentes-trabajadores, donde siguen pre-

<sup>8</sup> Durante la administración anterior (1983-1989), la tasa de crecimiento anual del empleo público fue del 8.1 por ciento. En los dos primeros años del gobierno de Ruffo Appel la tasa se situó en -0.7 por ciento.

valeciendo las prácticas de control y subordinación vertical propias del sindicalismo tradicional.

Los cambios experimentados en la estructura corporativa local en los últimos tres años se pueden resumir de la siguiente manera:

—Debilitamiento de las formas de negociación cupular entre el Ejecutivo y los dirigentes sindicales.

—Fractura en el intercambio de bienes económicos y políticos entre las dos instancias.

De acuerdo con las características, intereses y poder de las organizaciones de los sectores obrero y popular, el Ejecutivo ha instrumentado diferentes estrategias para transformar las prácticas corporativas. En primer lugar, utiliza de manera estricta la normatividad para el otorgamiento de concesiones a los peticionarios, al margen de la negociación con los dirigentes de los gremios de taxistas, lo que no sucede en el caso de la burocracia, ya que la promulgación de la Ley del Servicio Civil otorga mayor poder al sindicato para la negociación de las condiciones generales de trabajo. En segundo lugar, en el caso de las organizaciones de transportistas, permite la formación de gremios independientes, rompiendo el monopolio de representación de las centrales obreras oficiales, mientras que en el caso del empleo público la normatividad impide la formación de nuevas agrupaciones de burócratas.

Las bases sindicales también han reaccionado de manera diferenciada ante las estrategias de cambio del gobierno de Ruffo Appel. Para los taxistas, la posibilidad de lograr concesiones y/o permisos al margen de sus dirigentes los lleva a cuestionar el estilo patrimonial de aquéllos y a apoyar la nueva política del servicio de transporte. Para la burocracia, la instrumentación de la reforma estatal, traducida en mayor control del proceso de trabajo y en la posibilidad de rescisión laboral, los lleva a apoyar las movilizaciones convocadas por

sus dirigentes, cuyo objetivo es cuestionar las nuevas formas de gestión gubernamental.

Los cambios en el corporativismo regional, a mediano y largo plazos, se verán influidos por el rumbo que tome a nivel nacional la modernización del Estado y sus efectos sobre la estructura corporativa. Sin embargo, localmente, la profundización de las tendencias de cambio observadas aparece condicionada, al menos, por los siguientes factores: *a)* la consolidación del PAN en los gobiernos estatal y municipales;<sup>9</sup> *b)* la profundización de los procesos de modernización del aparato gubernamental; *c)* la defensa a ultranza de los privilegios acumulados por los líderes sindicales, y *d)* la transformación de la cultura sindical, que conduce al cuestionamiento de las prácticas patrimonialistas y clientelares de los dirigentes, así como a la formación de agrupaciones que garantizan nuevas formas de concertación social.

## VII. LAS TRANSFORMACIONES DEL CORPORATIVISMO REGIONAL

### Relaciones Estado-sindicato en el sector público<sup>1</sup>

#### *Presentación*

Nuestro propósito central en este trabajo es analizar los cambios en la relación gobierno-sindicato en el sector público de Baja California, estableciendo sus condicionantes principales. Los procesos políticos de la entidad han determinado los tiempos y ritmos del proceso de reestructuración estatal y las tendencias de cambio en la estructura corporativa. De ahí la particularidad del caso bajacaliforniano: será el gobierno de origen panista, encabezado por Ernesto Ruffo Appel, quien a partir de 1989 impulse un programa de reforma estatal en plena concordancia con los objetivos del

<sup>1</sup> Publicado bajo el título de "Las transformaciones del corporativismo regional. Relaciones Estado-sindicato en el sector público de Baja California" en *Frontera Norte*, vol. 4, núm. 8, Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre de 1992. El anexo, titulado "El conflicto laboral durante 1993", es un apartado del artículo "Cambio de gobierno y conflicto laboral en el sector público de Baja California, 1989-1993", publicado en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, año XXXIX, núm. 157, México, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, julio-septiembre de 1994. Una segunda versión fue publicada posteriormente bajo el título de "Modernización gubernamental y conflicto laboral en el sector público de Baja California", en María Eugenia de la O Martínez y Víctor Alejandro Espinoza Valle (coords.), *El sindicalismo regional en los noventa*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (Colección COLEF, núm. 4), 1996.

<sup>9</sup> Este hecho parece confirmarse con los resultados electorales del 2 de agosto de este año (1992). El PAN obtuvo tres (Tijuana, Ensenada y Tecate) de las cuatro presidencias municipales, así como ocho de las 15 diputaciones de mayoría en disputa.

proyecto de modernización política y económica que nacionalmente puso en marcha el Ejecutivo federal en el año de 1982.

La modernización estatal y las transformaciones del corporativismo<sup>2</sup> son procesos íntimamente relacionados. El nuevo estilo de gestión pública resulta incompatible con la estructura corporativa tradicional, al romperse los nexos de identificación partidaria entre gobierno y representación sindical, base de sustento del pacto corporativo. Lo anterior se ilustra claramente mediante el análisis de la relación Ejecutivo-sindicato único de burócratas. El deterioro ostensible de la relación entre el gobierno y la representación sindical comienza justamente al conocerse los resultados electorales de 1989. La política de reestructuración administrativa y de control del gasto público es rechazada por la organización, que da inicio a una perma-

<sup>2</sup> En este trabajo utilizamos el concepto de corporativismo como "un tipo de orientación política y de representación gremial inducida o controlada por el Estado". Al respecto, Manuel Camacho precisa: "(El corporativismo) es un término útil para denominar ciertos tipos de orientación política y de representación gremial inducida o controlada por el Estado. El corporativismo, como política gubernamental, proviene de (y corresponde) a una orientación ideológica estatista (organizativa) y se ejecuta en la forma de decisiones que buscan la fragmentación de las clases sociales con el propósito de facilitar el predominio estatal y disminuir la fuerza y los proyectos de la sociedad civil. Como representación social, el corporativismo es el medio para mantener divididas a las fuerzas sociales al mismo tiempo que se les supedita ideológica y organizativamente al Estado" (*El futuro inmediato*, México, Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM —Col. La Clase Obrera en la Historia de México, 15—, p. 25). Tres trabajos son fundamentales para analizar la problemática propuesta: Luis F. Aguilar Villanueva, *Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado*, Tijuana, Departamento de Estudios Sociales-El Colegio de la Frontera Norte, Cuadernos de Discusión, núm. 1, 1991; Ilán Bizberg, "La crisis del corporativismo mexicano", en *Foro Internacional*, vol. XXX-4, núm. 120, México, El Colegio de México, abril-junio de 1990, y Francisco Zapata, *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*, México, Centro de Estudios Sociológicos-El Colegio de México (Documentos de Trabajo), 1987.

nente movilización amparada en una nueva normatividad del empleo público local, promulgada dos días antes de la toma de posesión del gobernador panista.

### *Reforma del Estado y transformación corporativa*

El proyecto de modernización política, impulsado por el gobierno mexicano desde 1982 y que ha tenido como eje central la reforma del Estado—instrumentada mediante el control del gasto público y el redimensionamiento de los aparatos administrativos y del sector paraestatal—, ha vulnereado las bases en que se sustentaban las relaciones económicas y políticas entre el Poder Ejecutivo y la representación sindical de los empleados públicos.

Nacionalmente, la reforma del Estado, que hasta 1991 había priorizado el adelgazamiento del sector paraestatal, ha entrado en una nueva fase a partir de 1992, en la que se prevé el redimensionamiento del sector central. Las acciones redimensionadoras se han iniciado con el anuncio de fusión, el 7 de enero de 1992, de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.<sup>3</sup> La modernización del sector central de la administración pública,

<sup>3</sup> "Se fusionarán Hacienda y spp", en *La Jornada*, México, D. F., 8 de enero de 1992, p. 1. Analistas financieros "consideran que ha llegado el momento para el adelgazamiento del sector público central, ya que en los últimos años las reducciones se observaron sólo en el sector paraestatal. Por lo pronto, advierten que es muy probable que la iniciativa presidencial de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública considere, además de la fusión de la SHCP y la spp, la desaparición de las secretarías de la Reforma Agraria y Pesca, la de la Contraloría General de la Federación, que invade funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y duplica tareas de Hacienda, como encargada de la política fiscal y del Tribunal Fiscal de la Federación" (María de Jesús Espinosa, "La fusión de SHCP y spp es sólo un primer paso", en *La Jornada*, México, D. F., 19 de enero de 1992, p. 21).

traducida en reducción de los aparatos administrativos, introducción de nuevos métodos de organización del trabajo, recortes sustanciales de personal y racionalización de los recursos destinados al control del empleo, significa la erosión de las bases del sistema corporativo. La reforma del Estado en el sector central resulta incompatible con el viejo sistema clientelar y paternalista, característico del sindicalismo en el sector público, por lo que la modernización de ese sector exige una profunda transformación del corporativismo estatal.

Sin embargo, el tránsito modernizador de la administración pública enfrenta graves obstáculos: en el sector central se concentra el 77 por ciento del empleo público, del cual aproximadamente el 80 por ciento lo ocupa personal de base<sup>4</sup> y pertenece, por lo tanto, a los sindicatos integrados a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Esta federación, dentro del sector popular del PRI, es la principal organización adherida a la CNOP-UNE, y es, además, la única corporación que agrupa a la totalidad de los sindicatos de trabajadores del sector central.<sup>5</sup> La FSTSE ha probado ser una pieza fundamental para la instrumentación de la política general del Poder Ejecutivo durante la última década. Lo anterior ilustra el dilema que deberá enfrentar el Estado mexicano. Llevar adelante el

proyecto de reforma del Estado, trascendiendo al sector parastatal, implicará hacer frente al viejo sistema de dominación corporativo, lo que obligaría a la modernización de los diferentes sectores del partido oficial; es decir, a una profunda reforma del PRI y del sistema de partidos. En los próximos años podrán evaluarse los verdaderos alcances de la modernización política.

Hasta finales de 1991, para la burocracia sindical y el sistema corporativo la reforma del Estado se había traducido en una importante restricción de los bienes económicos de que disponía para llevar a cabo con eficacia el control sobre el empleo público. A la burocracia se le exigía mayor eficiencia en el uso de los recursos como paliativo al deterioro de los niveles de vida de los trabajadores públicos. Esta situación originó brotes de descontento en la base sindical y cuestionamiento a los mecanismos de apoyo clientelar al régimen. Sin embargo, en la perspectiva de la reforma del sector central, la flexibilización de los contratos de trabajo y los recortes sustanciales de personal —para mencionar sólo dos aspectos— erosionarían las bases en que se sustenta el poder de la FSTSE. Ésa será la prueba de fuego para la burocracia sindical: acatar las disposiciones de la reforma, y con ello aceptar su virtual desaparición, o dar una respuesta apelando a la movilización de sus agremiados. En ello reside el dilema al que se enfrentará la dirigencia en el mediano plazo. Sin embargo, la instrumentación de las medidas de reforma del Estado y los cambios introducidos en las reglas del funcionamiento del pacto corporativo no siguen un patrón homogéneo en todo el país. En efecto, al estudiar los procesos en el plano regional comprobamos que existen factores en la estructura política local que condicionan las formas y ritmos en que se desarrolla la modernización del Estado. Concretamente en Baja California, el proyecto de autorreforma estatal será impulsado por el Ejecutivo local siete años más tarde

<sup>4</sup> En el estudio *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, coordinado por José Merino Mañón (México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación/Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 35), la población de trabajadores de base del sector central de la federación se estima que representa el 85.2 por ciento del total.

<sup>5</sup> Entre los sectores del PRI las verdaderas depositarias del poder han sido las corporaciones. En el caso del sector popular, la FSTSE, tal vez más que la propia CNOP-UNE, ha concentrado el poder político, ya que, a diferencia de lo que sucede en los sectores obrero y campesino, no existen agrupaciones paralelas que integren el empleo público. En éstas, si bien la CPM y la CNC son las cabezas del sector, encontramos diversas agrupaciones de obreros y campesinos.

que en el resto del país. Como sabemos, las elecciones del 2 de julio de 1989 se significaron por el triunfo del candidato panista a la gubernatura, Ernesto Ruffo Appel, hecho sin precedentes en la historia política mexicana.<sup>6</sup>

El gobernador traducirá sus promesas de campaña acerca de un cambio en el funcionamiento de la administración pública en el impulso al programa de reforma estatal, orientado hacia la reducción del gasto público mediante una estrategia jerarquizada de acciones: *a)* disminución de los ritmos de crecimiento del personal con base en la restricción del número de trabajadores contratados y en el recorte del empleo, *b)* reordenamiento y municipalización de oficinas públicas,<sup>7</sup> y *c)* modernización —marginal— de los procesos de trabajo.<sup>8</sup>

Será el gobierno de origen panista quien se eche a cuastar la tarea de reestructurar los aparatos de gobierno y racio-

<sup>6</sup> Además de la gubernatura, el Partido Acción Nacional obtuvo las alcaldías de Tijuana y Ensenada, así como nueve de los 15 distritos electorales en disputa, lo que le garantizaba la mayoría formal de diputados dentro del Congreso estatal. Así, éste quedó integrado por nueve diputados del PAN, seis del PRI y cuatro de representación proporcional (PRD, PARM, PPS, PFCRN). Sin embargo, dada la identificación política de estos dos últimos con el PRI, se subraya la suerte de empate entre las dos principales organizaciones dentro del Poder Legislativo local.

<sup>7</sup> Un buen ejemplo del proceso de municipalización de dependencias y entidades estatales lo proporciona el acuerdo signado por el gobernador el 6 de abril de 1993, por medio del cual pasaron a los municipios, entre otros, Tránsito y Transportes del Estado, DIF estatal, Instituto de la Juventud y el Deporte, Casa de la Cultura y Servicios Especiales. Resulta interesante mencionar que los tres municipios gobernados por el PAN (Tecate, Tijuana y Ensenada) aprobaron las medidas, no así el de Mexicali, donde el alcalde priísta, Francisco Pérez Tejada, rechazó en un principio la propuesta del gobierno estatal por "representar una carga económica para el XIV Ayuntamiento". Véase "Se fortalecerán los municipios con la descentralización: ERA", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 7 de abril de 1993, p. 3, y Arturo Álvarez y Teodoro González, "Hoy, la transferencia de servicios a los municipios", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 6 de abril de 1993, p. 3.

<sup>8</sup> Capítulo V, p. 112, de este libro.

nalizar el gasto público, en plena concordancia con las políticas de modernización impulsadas por el Ejecutivo federal.

La singularidad del proceso de reforma del Estado en Baja California estriba no sólo en su tardía instrumentación, sino en el hecho de que es puesto en marcha por un gobernador de extracción panista que, por lo mismo, no ha contado con los apoyos políticos tradicionales provenientes de la estructura corporativa, a la que, por el contrario, ha tenido que enfrentar. Sin embargo, la ausencia de los apoyos tradicionales que provee la estructura política local, y que pudiera significar un obstáculo para la instrumentación de las políticas de gobierno, le ha permitido desarrollar un nuevo estilo de gestión pública en el que destaca un cambio fundamental en la relación entre el gobierno y las representaciones de los sindicatos tradicionales. El hecho de que Ruffo Appel asumiera la gubernatura sin compromisos políticos partidarios con las organizaciones priístas locales le ha permitido tener un margen de autonomía frente a la estructura corporativa. Así, el proceso de reforma del Estado y las transformaciones del corporativismo que tienen lugar en Baja California han estado condicionados por la dinámica política local, cuyo momento culminante fueron las elecciones del verano de 1989. La transformación del corporativismo se ha materializado en el cambio en las formas de negociación de la problemática social. El gobierno de Ruffo Appel ha privilegiado el trato individual con los peticionarios y/o miembros de las organizaciones, desplazando a los líderes tradicionales en la negociación de las demandas.<sup>9</sup> Ello supone la quiebra del esquema de intercambios econó-

<sup>9</sup> Puede verse al respecto el artículo de Óscar F. Contreras y Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Frontera y sociedad en Baja California", publicado en *Política*, núm. 115, suplemento de *El Nacional*, México, D. F., 18 de julio de 1991, pp. 18-20.

micos y políticos en que se sustenta el pacto corporativo.<sup>10</sup> Así, el nuevo estilo de gestión debe hacer frente a la oposición de los líderes de las organizaciones tradicionales. El ejemplo más relevante ha sido su enfrentamiento con la representación del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California (SUTSPEMIDBC).

Una diferencia fundamental del proceso de transformación corporativa en Baja California con respecto a la dinámica de la reforma estatal en el resto de la República y su impacto en las estructuras corporativas estriba en que en este último caso la política de reestructuración federal ha contado con la disciplina y el apoyo político de importantes organizaciones, como la CROM, la CROC y la FTSE.<sup>11</sup> En Baja California, al romperse la identificación partidaria Ejecutivo-organizaciones, el gobierno de Ruffo Appel no sólo ha carecido de la base clientelar tradicional, sino que ha debido desarrollar una política que enfrenta al esquema corporativo apelando a una ciudadanía que creció al margen del mismo. Quizá en la base del apoyo y de las simpatías electorales de que goza el PAN en Baja California se encuentra la disputa gobierno-líderes tradicionales.

El análisis detallado del proceso de transformación corporativa nos permite comprender las condicionantes del conflicto gobierno-líderes por sectores corporativos. En el caso que nos ocupa —factores de cambio en la relación estado-burocracia en Baja California—, las políticas de reestructuración gubernamental y de racionalización del gasto pú-

<sup>10</sup> Acerca de la dinámica del intercambio de bienes en el pacto corporativo y de sus contenidos, puede consultarse el artículo de María Amparo Casar "¿Qué será del corporativismo mexicano?", en *Nexos*, núm. 168, México, diciembre de 1991, p. 50.

<sup>11</sup> Como lo muestra Ilán Bizberg en "¿Para qué sirve el Congreso del Trabajo?", en *Cuaderno de Nexos*, núm. 34, *Nexos*, núm. 160, México, abril de 1991, p. vi.

blico puestas en marcha por el Ejecutivo estatal a partir de 1989 provocaron la protesta y movilización del sindicato de burócratas. Fue una protesta activa, impulsada por la representación sindical, que difiere de la movilización burocrática federal que tuvo lugar entre 1983 y 1988,<sup>12</sup> no sólo en el tiempo, sino básicamente en el tipo de condicionantes y en el contenido de las reivindicaciones. En el plano nacional, las políticas de reforma del Estado y las estrategias diseñadas para hacer frente a la crisis económica se tradujeron en una fuerte caída del salario y en inestabilidad en el empleo para la burocracia federal, factores que obligaron a los trabajadores al servicio del Estado a salir a la calle. El tránsito de la oficina a la plaza pública politizó la movilización y llevó a hacer un cuestionamiento de la representación sindical, quien en todo momento mostró su disciplina ante las medidas de ajuste gubernamental. En el caso de Baja California, el registro del conflicto laboral en el sector público se inicia justamente en el año de 1989. El programa local de reestructuración estatal y de control del gasto público origina también inestabilidad laboral, pero no deterioro en los salarios de la burocracia estatal y municipal. Sobre todo, se combate la estructura de privilegios que tenía la representación sindical —por ejemplo, la reducción de licencias y permisos por cargos sindicales y la asignación de gastos de representación—, y se instrumenta una política de control del ingreso de personal al sector público y de recorte del ya existente, así como el cumplimiento estricto de los horarios de trabajo. La medida principal fue el recorte de las fuentes de subsidio gubernamental del sindicato.<sup>13</sup> Así, al romperse los nexos de

<sup>12</sup> Un análisis pormenorizado de los comicios en el sector público mexicano durante el periodo se encuentra en Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público. El conflicto laboral en el sector público de Baja California*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.

<sup>13</sup> Véase la nota 63 de este capítulo.

identificación partidaria entre gobierno y sindicato con la elección de Ernesto Ruffo Appel, la nueva política de restructuración estatal no contó —como en el caso federal— con el apoyo de la representación sindical. Por el contrario, la dirigencia llamó a la movilización de sus agremiados para enfrentar la política “antiobrera” de Ruffo Appel. Evidentemente, la base sindical se opone a las políticas de austeridad del gobierno del estado, hecho perfectamente capitalizado por la dirigencia. La paradoja estriba en el hecho de que la protesta pública que induce la representación sindical se encierra contra las actitudes proempresariales del gobernador panista, que a decir del sindicato representan un claro retroceso en las conquistas de los trabajadores, pero nunca contra la reforma del Estado, que a nivel nacional impulsa el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

#### *Empleo público y reforma del Estado en Baja California<sup>14</sup>*

En 1990 la población burocrática en Baja California representó aproximadamente el 9.5 por ciento de la población económicamente activa (PEA) ocupada en la entidad. Un total de 56 578 personas laboraban en la administración pública local y en las entidades y dependencias federales. Un total de 27 724 (es decir, el 49%) eran trabajadores federales y 28 854 (51%) eran empleados al servicio del estado y de los municipios. Las cifras ilustran la importancia adquirida por los trabajadores al servicio del Estado en la estructura laboral de Baja California.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> La información estadística contenida en este apartado fue tomada de *Reforma del Estado y empleo público...*, trabajo del autor ya citado.

<sup>15</sup> La relevancia del trabajo en el sector público de Baja California puede ponderarse al compararlo con la ocupación reportada en la industria

*Cuadro 1. Evolución del empleo público en Baja California por años seleccionados (1955-1990).*

Año	Personal docente	Burocracia estatal y municipal	Personal del sector paraestatal	Total
1955	1 478	1 930	925	4 333
1959	1 912	2 496	1 196	5 604
1965	2 493	3 254	1 559	7 306
1971	3 008	3 927	1 882	8 817
1977	3 873	5 055	2 422	11 350
1983	6 672	8 709	4 173	19 554
1988	9 310	12 153	5 824	27 287
1989	9 915	12 942	6 202	29 059
1990	9 845	12 851	6 158	28 854

*Fuente:* Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público...*

Dados los objetivos de este trabajo, presento una breve reflexión acerca de la evolución del personal al servicio del gobierno del estado y de sus municipios.

Como se observa en el cuadro 1, el empleo estatal experimentó un crecimiento sostenido hasta 1989, año en que inicia su estabilización, lo cual nos indica una diferencia de cinco años respecto al momento de inflexión o cambio de patrón del crecimiento que registra el empleo burocrático nacional y que tiene lugar en 1984. Los datos nos indican que en Baja California las medidas de reforma estatal referentes a la contracción del gasto público por la vía del con-

maquiladora, que representa aproximadamente el 13.9 por ciento de la PEA ocupada. Para 1989, esta industria ocupaba a 82 950 personas en la entidad. Véase José Walter Rangel, “Información estadística básica del estado de B. C.,” en *Diálogo Nacional*, núm. 1, suplemento de *El Nacional*, México, D. F., 1 de noviembre de 1989, p. 17.



tol del crecimiento del personal burocrático cobran plena vigencia hasta el año de 1989. En los primeros 22 años considerados (de 1955 a 1977), el empleo público en la entidad crece de manera moderada, pues sólo se registra un aumento de 7 017 personas. A partir de 1977 el ritmo de crecimiento se incrementa rápidamente, y entre este último año y 1989, es decir, en 12 años, la población burócrata aumenta en 17 709 personas, estableciéndose en este último año el punto más alto de crecimiento y el inicio de la estabilización.

Ahora bien, si agrupamos la información de acuerdo con los diferentes periodos de gobierno en la entidad, podemos apreciar más claramente la manera como se fue desarrollando el crecimiento del personal gubernamental. Los sexenios que mayor crecimiento absoluto registran son los de Roberto de la Madrid Romandía y Xicoténcatl Leyva Morte-ra-Oscar Baylón Chacón.<sup>16</sup> En dichos periodos la población burócrata aumentó en 8 204 y 9 505 personas, respectivamente (cuadro 2).

Si en términos absolutos la población burócrata creció de manera moderada hasta 1977, a partir de ese año el ritmo se incrementa aceleradamente, llegando a una tasa de crecimiento anual del 12 por ciento entre 1987 y 1983. Para el siguiente sexenio, aun cuando sea el que en términos absolutos registra el más alto crecimiento, la tasa anual disminuye a un 8.1 por ciento, pero evidentemente continúa siendo muy elevada.<sup>17</sup> Sin embargo, será en 1989 cuando se

<sup>16</sup> Los diferentes periodos y gobernantes desde que Baja California adquirió el rango constitucional de entidad federativa son: 1953 a 1959, Braulio Maldonado Sánchez; 1959 a 1965, Eligio Esquivel Méndez; 1965-1971, Raúl Sánchez Díaz; 1971-1977, Milton Castellanos Everardo; 1977-1983, Roberto de la Madrid Romandía; 1983-1989, Xicoténcatl Leyva Morte-ra y Oscar Baylón Chacón; 1989-1995, Ernesto Ruffo Appel.

<sup>17</sup> Cabe señalar que a partir de 1977 el crecimiento del empleo se ha concentrado de manera fundamental en los ayuntamientos, pues si en el

Cuadro 2. Baja California: ritmo de crecimiento anual del personal al servicio del gobierno del estado y de los municipios, por periodos (1955-1990).

Periodo	Trabajadores estatales	Trabajadores municipales	Comportamiento general
1955-1959	9.5	5.8	7.3
1959-1965	8.0	2.8	5.0
1965-1971	0.6	6.1	3.4
1971-1977	6.8	3.3	4.8
1977-1983	10.3	13.4	12.0
1983-1989	7.9	8.2	8.1
1989-1990	-9.4	5.8	-0.7

Fuente: Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público...*

manifieste el cambio en el patrón de crecimiento del empleo estatal. Es precisamente el año cuando da inicio el primer gobierno de origen panista en la entidad. Entre 1989 y 1990 el ritmo de crecimiento del empleo público cae a un -0.7 por ciento. Si bien en términos absolutos la reducción sólo se cifra en 205 empleados, la caída porcentual es muy acentuada y parece ser un efecto fundamental de la puesta en práctica de una política tendiente a reducir el tamaño

periodo de 1977 a 1983 el ritmo general de crecimiento es del 12 por ciento, en los ayuntamientos se eleva hasta un 13.4 por ciento. Para el siguiente sexenio sigue siendo ligeramente superior al registrado en el comportamiento agregado, y para 1989-1990, aun cuando la tasa de crecimiento general es negativa (-0.7%), la caída se registra en los empleados al servicio del gobierno del estado, mientras que en los municipios se da un crecimiento del 5.8 por ciento. Por lo demás, la población burócrata estatal y municipal se concentra lógicamente en los municipios de mayor población de la entidad (Tijuana y Mexicali). En Mexicali—capital del estado—labora el 48 por ciento de los burócratas, en Tijuana el 33.8 por ciento y en Ensenada y Tecate el 15.6 y el 22 por ciento, respectivamente.

de la administración pública local en su núcleo determinante: la burocracia.

*Condicionantes del marco legal de las relaciones laborales en el sector público*

En las entidades federativas la burocracia pública está integrada por los trabajadores al servicio de la federación, del estado y de los municipios. Tanto las formas de organización sindical como el establecimiento de las condiciones de trabajo están sujetos a distintos tipos de normatividad. En el caso de los empleados federales, la ley reglamentaria del artículo 123, apartado B constitucional, establece los lineamientos que regulan la organización laboral y las formas de agrupación sindical; sólo al Congreso de la Unión compete la facultad de modificar los contenidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En el caso de las burocracias estatales y municipales, hasta 1982, con las reformas al artículo 115 constitucional promovidas por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, carecían de marco legal alguno que normara las relaciones laborales. Sin embargo, aun cuando la fracción IX de dicho artículo establezca que las

relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2ª ed., México, Trillas, 1984, artículo 115, fracción IX, p. 104. Como señala Raúl Trejo Delarbre: "La modificación constitucional estableció, en un artículo transitorio, la obligación para las legislaturas estatales de reglamentar las relaciones laborales, en cada entidad, en el plazo de un año. Sin embargo, un año y me-

no se hace explícito cuál de los apartados del 123 (A o B) será el que rija dichas relaciones, por lo que en cada entidad las legislaturas han "podido resolver, a su conveniencia, si los mínimos legales que reconoce son los del apartado 'A' o los del apartado 'B'".<sup>19</sup>

Lo anterior significa que no ha habido uniformidad legal en la determinación de las condiciones del empleo en el sector público. Los empleados estatales y municipales, por carecer de marco legal alguno hasta 1982, vivían limitaciones más drásticas, para la organización sindical y para la acción reivindicativa, que las padecidas por los trabajadores del sector central federal, regidos por el apartado B. Evidentemente, ello determinó que a un amplio sector del empleo público mexicano se le impusieran las condiciones de trabajo al margen de la negociación sindical y que quedara, por lo mismo, en clara desventaja con respecto a la burocracia federal. La ambigüedad legal en las relaciones entre los estados y municipios y sus trabajadores fue propicia para el mayor control político y laboral de las burocracias locales por parte de los ejecutivos estatales y municipales.

Al otorgar a los congresos estatales la facultad de legislar en materia de trabajo, mediante las reformas al artículo 115 constitucional, la disputa en torno a la definición del trabajo burocrático quedó relegada a los niveles locales, evitando con ello el gobierno federal la negociación con la representación nacional de los empleados estatales y municipales. Este factor, aunado a la más baja membresía, parece explicar la menor importancia política de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados, Municipi-

dio después en sólo dos estados se había cumplido con tal disposición y, casi seis años más tarde, todavía no se completaba ese proceso en todas las entidades federativas del país, de tal suerte que los trabajadores al servicio de gobiernos locales y municipales, en muchos sitios, seguían en una molesta indefinición laboral". *Crónica del sindicalismo en México (1976-1988)*, México, Siglo XXI, 1990, p. 381.

<sup>19</sup> *Idem*.

pios e Instituciones Descentralizadas de los Gobiernos Estatales y Municipales de la República Mexicana (FSTSGEM), en comparación con el amplio poder de que ha dispuesto la FSTSE dentro del sistema corporativo.<sup>20</sup> El hecho de que las negociaciones laborales se desarrollen en cada entidad y por cada sindicato desarticula el potencial negociador de la FSTSGEM, restándole poder representativo y, por ende, político frente al gobierno central y sus agremiados.<sup>21</sup>

La inexistencia de la reglamentación laboral no evitó que se desarrollara el corporativismo en los estados. Sin duda, el amplio control sobre el trabajo burocrático impedía cualquier brote de organización sindical que no fuera acorde con las disposiciones de los gobernantes. Así, en las entidades federativas ha coexistido una doble dinámica corporativa. Por un lado, un corporativismo de corte federal, que tiene en la FSTSE su máxima representación y que realiza las negociaciones laborales y

<sup>20</sup> Así, a diferencia de lo que sucede en el plano nacional, los sindicatos locales, y no la FSTSGEM, son los verdaderos depositarios del poder.

<sup>21</sup> Por ello la FSTSGEM siempre demandó que se adicionara un apartado especial al artículo 123 constitucional que rigiera las relaciones laborales a nivel local; es decir, que fuera el Congreso de la Unión, y no los congresos estatales, quien estableciera la normatividad laboral. En el editorial "Un viejo anhelo" de la revista *Imagen Sindical*, núm. 3, Tijuana, B. C., SUTSPEDIDBC, Sección Tijuana, mayo de 1978, p. 3, se puede leer: "La FSTSGEM ha tenido como lucha y como meta lograr que se eleven a categoría constitucional disposiciones para que a los trabajadores estatales y municipales se les dote de ordenamientos jurídicos. En concreto, se adicione a nuestra Ley Federal del Trabajo un apartado 'C' que garantice y proteja a la clase trabajadora de los estados y municipios de la República Mexicana, quitando la facultad de legislar a los estados en materia laboral y dejándosele en forma exclusiva al Congreso de la Unión, pues la razón que tuvo el legislador de quitar esa facultad a los estados y otorgársela exclusivamente al Congreso es congruente todavía, ya que dichas entidades lo siguen haciendo en forma deficiente o simplemente no legislan, como sucede en unos estados de nuestra República que en pleno siglo XX no uno sino muchos violan flagrantemente lo establecido en nuestras leyes, específicamente en la Ley Federal del Trabajo, que es el baluarte de defensa de la única fuerza con que cuenta un pueblo y de que vive un pueblo, que es un trabajo".

políticas en la capital de la República. Por el otro, un corporativismo estatal, que se desarrolla preferentemente en el plano regional, dentro de una dinámica de intercambios económicos y políticos entre el (los) sindicato(s) y el Ejecutivo estatal.

### *La FSTSE en Baja California*

En Baja California el empleo federal participa de la misma dinámica corporativa derivada de la centralidad negociadora y política de la FSTSE, cumpliéndose así las pautas de control laboral y sindical que caracterizan al comportamiento nacional de la Federación: de apoyo clientelar al régimen y de relación patrimonial con sus agremiados.

Según la información de la FSTSE,<sup>22</sup> complementada con datos de nuestra investigación, para 1991 en Baja California hay 43 sindicatos adheridos a la Federación, con una membresía aproximada de 34 242 personas.<sup>23</sup> El sindicato con más afiliados es el SNTE, que con 24 261 trabajadores en sus secciones 2 y 37 concentra aproximadamente el 71 por ciento de los miembros de la FSTSE en la entidad. Le siguen el Sindicato de los Servicios Coordinados de Salud (ex Secretaría de Salubridad y Asistencia), con aproximadamente 1 862 afiliados; el Sindicato del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con 1 562 miembros; el Sindicato de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con 1 123 afiliados, y el Sindicato de la Secreta-

<sup>22</sup> Entrevista al profesor Luis Lozano, secretario de Organización del Comité Ejecutivo Municipal (Tijuana) de la FSTSE, Tijuana, B. C., 10 de diciembre de 1991, y Comité Ejecutivo Municipal, FSTSE, Mexicali, B. C., octubre de 1991.

<sup>23</sup> Estimaciones del autor, contenidas en el libro *Reforma del Estado y empleo público...*, ya citado. Los datos coinciden con la información proporcionada por la FSTSE a través del profesor Luis Lozano, quien afirma que "la FSTSE en Baja California cuenta con 32 000 afiliados".

ría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con 976 miembros.<sup>24</sup> Estos cinco sindicatos concentran el 87 por ciento (29 784) de la membresía de la FSTSE en Baja California. Resulta importante hacer notar que el empleo público federal muestra una alta tasa (promedio) de sindicalización en Baja California. Esto se deriva del hecho de que aproximadamente el 88 por ciento de los trabajadores federales ocupan una plaza de base y prácticamente resulta automática la incorporación de estos trabajadores a los sindicatos oficiales<sup>25</sup> y, en consecuencia, a la FSTSE.<sup>26</sup>

Como es sabido, los sindicatos se organizan en secciones, una para cada entidad federativa. La excepción la constituye el SNTE, que en Baja California cuenta con dos secciones: la Sección 2, que agrupa al personal federal, y la Sección 37, que aglutina al magisterio estatal. La primera recibe las

<sup>24</sup> Entrevista al profesor Luis Lozano.

<sup>25</sup> Aun cuando el artículo 76 de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional* (21<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 1986, p. 49) señala que "El Estado no podrá adoptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión", las propuestas y aprobación para ocupar las plazas de base han correspondido a los sindicatos. Además, como señala un autor, existen una "serie de prácticas que posibilitan que todos los trabajadores del Estado estén dentro de los sindicatos de control. Por ejemplo: en algunas dependencias del gobierno a todos los trabajadores de nuevo ingreso, al pagárseles el primer salario, se les descuenta automáticamente la cuota sindical y, de esta manera, se les considera como miembros de la Organización Sindical sin que lo hayan solicitado". Próspero López Cárdenas, "Legislación especial y sindicalismo de trabajadores al servicio del Estado", en Javier Aguilar (coord.), *Los sindicatos nacionales en el México contemporáneo*, vol. 4 (*Educación, telefonistas y bancarios*), México, García Valdés (Colección Ciencias Sociales), 1989, p. 244.

<sup>26</sup> Y al PRI. Con la basificación del empleado federal se amplía la red clientelar del partido oficial, en un trayecto que inicia con el nombramiento y pasa por el sindicato, la FSTSE, la CNOP, hasta llegar al PRI. Ésta es la idea de Carlos Pereyra, cuando dice: "En virtud del corporativismo (...) un gran porcentaje de obreros, campesinos, empleados públicos, profesionales, no asalariados, etc., resultan miembros del PRI, con frecuencia sin saberlo" ("Estado y movimiento obrero", en *Zona Abierta*, núms. 48-49, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, julio-diciembre de 1988, pp. 31 y 32).

prestaciones sociales del ISSSTE, como el resto del personal federal, mientras que los trabajadores de la Sección 37 cotizan al ISSSTECALI (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California).<sup>27</sup> Esta particularidad obedece al hecho de que en México la educación es impartida tanto por la federación como por los gobiernos estatales y municipales, lo que originó una doble relación laboral y sindical para el personal de la educación que, sin embargo, ha quedado organizado en un solo sindicato.<sup>28</sup>

En las entidades federativas, la FSTSE se organiza a través de distintas instancias. Cada sindicato designa a sus representantes ante la sección municipal de la Federación, los cuales

<sup>27</sup> El profesor Manlio Fabio Macías Rivera, secretario de Orientación Ideológica y Sindical del Comité Ejecutivo Seccional, Sección 2 del SNTE en Baja California, establece las diferencias en el funcionamiento laboral y sindical entre las dos secciones: "La Sección 2 se encuadra en el sistema federal y posee las condiciones siguientes: a) Su patrón es la Secretaría de Educación Pública; b) El desahogo administrativo de la problemática sindical se realiza en la Unidad de Servicios Coordinados de Educación Pública, al frente de la cual aparece un director o funcionario designado por la SEP; c) Las respuestas económicas proceden directamente de la SEP, que se otorgan normalmente el 15 de mayo y en los meses de noviembre o diciembre; d) Tiene un convenio con el Gobierno del Estado para el pago de una compensación del 20% al sueldo compactado; primero por la ley de la costumbre del 10%, luego del 15% y actualmente del 20% por acuerdo del gobernador Oscar Baylón Chacón (1989). La Sección 37 se encuadra en el sistema estatal y tiene las siguientes condiciones: a) Su patrón es el Gobierno del Estado; b) El desahogo administrativo de la problemática sindical se realiza directamente ante la Secretaría de Educación Pública del Estado, la cual está representada por un secretario; c) Las respuestas económicas y prestaciones se realizan directamente ante el Gobierno del Estado, y d) Existe un convenio de nivelación, el cual establece que los aumentos recibidos por los maestros del sistema federal repercutirán en favor de los trabajadores de la educación del sistema estatal" (entrevista realizada por el autor el 2 de enero de 1991, en la ciudad de Mexicali, B. C.).

<sup>28</sup> Véanse en especial los artículos 15 y 16 de los "Estatutos" del Sindicato de la Educación, en SNTE. *Estatutos, declaración de principios y reglamento general de asambleas*, México, Magisterio "Benito Juárez", 1988, p. 24.

votarán al Comité Ejecutivo Municipal. A su vez, los comités municipales acuerdan la integración del Comité Ejecutivo Estatal (Seccional), cuyos miembros ocupan las diferentes carteras por un periodo de tres años. En los estados, el Comité Ejecutivo de la Federación se integra por las mismas secretarías que un sindicato nacional: general, organización, trabajo y conflictos, finanzas, previsión y asistencia social, a las que se agregan las secretarías de acción política, de prensa y propaganda y de la vivienda.<sup>29</sup>

Ahora bien, el mecanismo habitual para integrar las distintas instancias representativas es la designación, aunque de manera excepcional las bases sindicales intervienen en los procesos de elección de representantes, tanto de los comités municipales como del comité seccional. Los líderes sindicales intercambian puestos en los distintos comités de la FSTSE, en una dinámica que hace difícil la renovación de la representación corporativa. Con ello se asegura, en cada estado, el control vertical de los empleados federales.

#### *Cambios en las bases legales de la relación gobierno-sindicato*

En el caso de los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios, el control corporativo ha provenido, en gran medida, de los estrechos intercambios económicos y políticos entre los ejecutivos de los estados y las organizaciones sindicales. Este corporativismo estatal es abonado, como ya mencionamos, por la ambigüedad y/o en algunos casos ausencia de normatividad en las relaciones laborales. A diferencia de lo que ocurre con los empleados del orden federal, que se organizan en sindicatos nacionales, en las entidades federativas llegan a coexistir

<sup>29</sup> Información proporcionada por el profesor Luis Lozano (en la entrevista citada).

sindicatos que agrupan a los empleados al servicio del estado y sindicatos que afilian a los empleados municipales.<sup>30</sup> No es el caso de Baja California, donde solamente ha existido un sindicato, al que se adhieren los trabajadores de base al servicio del gobierno del estado y de sus municipios.<sup>31</sup>

El Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California (SUTSPEDMIBC) tiene su antecedente directo en el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Territorio Norte de la Baja California, fundado el 22 de septiembre de 1937.<sup>32</sup> El sindicato original surgió bajo la influencia de la movilización obrera que durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas se desarrolló en todo el país. Al igual que la FSTSE en sus inicios, este sindicato tomó de la CTM su lema: "Por una sociedad sin clases", lo que nos da una idea de las primeras orientaciones de los sin-

<sup>30</sup> Sin duda, el hecho de que no existan organizaciones que centralicen la representación de los empleados provoca la dispersión de la acción reivindicativa frente a los gobiernos locales, permitiendo la fijación de condiciones laborales diferenciadas.

<sup>31</sup> En este caso, un factor que contribuye a la existencia de una sola instancia representativa es, sin duda, la alta concentración de población en los cinco municipios (Mexicali, Tijuana, Playas de Rosarito —desde 1995—, Tecate y Ensenada) que conforman la entidad.

<sup>32</sup> El núcleo fundador estuvo compuesto por 105 trabajadores. Véase Rubén Arceo Urzúa (recopilador), "En la historia de nuestro sindicato SUTSPEDMIBC los fundadores fueron 105", en *Imagen Sindical*, época V, año 1, núm. 5, Tijuana, B. C., SUTSPEDMIBC, Sección Tijuana, noviembre de 1991, pp. 14 y 15. Aproximadamente un año después, los días 6 y 7 de octubre de 1938, en la ciudad de Mexicali se celebró la primera convención, que tuvo por objeto aprobar los estatutos, así como integrar al primer Comité Ejecutivo General del SUTSGTNBC, compuesto por cinco secretarías: General; de Escalafón; de Trabajo y Conflictos; de Actas, Acuerdos y Prensa; de Educación y Prevención Social, y la Tesorería. Como secretario general resultó electo el señor Antonio A. Banuet. Véase "Síntesis de la historia del SUTSPEDMIBC", en *Imagen Sindical*, época V, año 1, núm. 5, Tijuana, B. C., SUTSPEDMIBC, Sección Tijuana, noviembre de 1991, pp. 6 y 7.

dicatos de trabajadores al servicio del Estado, que se identificaban con las reivindicaciones obreras y que encontraron en el gobierno cardenista el marco propicio para la organización gremial. Incluso, durante la primera convención el SUTSGTNBC acordó informar al Presidente del objeto y desarrollo de la misma, así como expresarle su agradecimiento por las acciones en beneficio de la "clase burócrata del país".<sup>33</sup> Evidentemente, las organizaciones estatales de burócratas no sólo están sujetas al trato político con los ejecutivos locales y a las reglamentaciones particulares; sin duda, el proyecto político central ha influido en su trayectoria. Esto último aparece claro en la historia del sindicato de burócratas de Baja California, pues al igual que la burocracia federal, que en sus primeros intentos organizativos hizo suyo el lema cetemista ("Por una sociedad sin clases") y que posteriormente es organizada en una federación aparte (FSTSE) por el Ejecutivo federal, el sindicato local reivindica el "Estatuto Jurídico" de 1938 expedido por el general Cárdenas, al tiempo que retoma de la FSTSE su nuevo lema: "Por un Estado al servicio del pueblo". Se trata de desarrollarlos organizativos primarios paralelos que encuentran su explicación en el proyecto corporativo del Estado.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 7. De hecho, el sindicato de burócratas ha persistido en su identificación obrerista. En su "Declaración de Principios" podemos leer: "Tercero.- El Sindicato acepta la obligación que tiene de auspiciar toda medida tendiente a poner en manos del pueblo los medios de producción y distribución de los satisfactores, como medida de evitar la especulación con las necesidades populares y lograr una distribución equitativa de la riqueza, de tal suerte que cada quien resulte beneficiado en la medida que entregue su aporte al bienestar general (...). Quinto.- Siendo afines los principios y las metas de la clase obrera y los de los trabajadores del Estado, el Sindicato vigorizará y estrechará las relaciones que mantiene con los sindicatos obreros y con la clase obrera en general, para pugnar por la aplicación exhaustiva del texto y espíritu del Artículo 123 constitucional, considerando dicho artículo como el instrumento de que se dispone en México para la intensificación de la lucha de clases" (*Estatutos del SUTSPENIDBC*, Tijuana, B. C., SUTSPENIDBC, Sección Tijuana, 1989, p. 2).

En Baja California, la transformación política del Territorio Norte de la Baja California como nuevo estado de la federación, en enero de 1952, permitió que el primer gobernador, Braulio Maldonado Sánchez, reglamentara las relaciones laborales entre el gobierno y sus trabajadores mediante una Ley del Servicio Civil.<sup>34</sup> Este hecho singular estuvo amparado por la Ley Federal del Trabajo de 1931, en la que existían disposiciones para que las relaciones entre los gobiernos locales y sus trabajadores se rigieran por leyes del servicio civil.<sup>35</sup> La Ley del Servicio Civil de 1955 se mantuvo vigente por un periodo aproximado de 34 años, pues el 30 de octubre de 1989 fue abrogada por una nueva reglamentación expedida por el gobernador Óscar Baylón Chacón.<sup>36</sup>

En la Ley del Servicio Civil de 1955 quedaron establecidos con claridad los preceptos legales que garantizaron el control

<sup>34</sup> "Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California", en *Periódico Oficial*, núm. 75, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre de 1955.

<sup>35</sup> "En la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su Artículo 2o., existían disposiciones que en forma general tutelaban los derechos de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios de la República Mexicana y preceptuaban que las relaciones de dichas entidades de gobierno y sus trabajadores se regirían por leyes del servicio civil. En la nueva Ley Federal del Trabajo del 1o. de mayo de 1970 no se incluye una disposición similar a la referida" ("Un viejo anhelo", editorial ya citada de *Imagen Sindical*, p. 3). Sin embargo, la Constitución política del estado de Baja California incluyó y conservó tales disposiciones. En su artículo 99 se establece que "Las relaciones entre el Estado y sus servidores estarán reguladas por la Ley del Servicio Civil..." (*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*, Mexicali, B. C., Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Baja California, Departamento de Ediciones, abril de 1986).

<sup>36</sup> "Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California", en *Periódico Oficial*, tomo xcvi, núm. 29, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 20 de octubre de 1989. Cabe aclarar que sólo de manera formal a esta edición del *Periódico Oficial* le fue asignada la fecha del 20 de octubre, pues la publicación se dio 10 días más tarde.

de la organización sindical sobre los trabajadores, fuente original del poder político de que ha dispuesto el sindicato único de burócratas y en el que ha descansado el funcionamiento del corporativismo estatal en Baja California. En realidad, la reglamentación local referida a los derechos de asociación y huelga no difiere sustancialmente de lo estipulado en el "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión" de 1938. Es decir, se hicieron extensivas al trabajo local las restricciones que sobre la materia quedaron originalmente establecidas en la reglamentación expedida por el gobierno de Lázaro Cárdenas y que reprodujo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el artículo 32 de la ley de 1955 se previó la existencia de un solo sindicato —mayoritario—, al negarse expresamente el reconocimiento de los sindicatos minoritarios.<sup>37</sup> Por un periodo de siete años, el artículo 33 mantuvo una situación confusa con respecto a la pertenencia de los trabajadores al sindicato único, pues si por un lado se establecía que todos los trabajadores de base "deberán formar parte del sindicato", el apartado A del citado artículo abría la posibilidad de dejar de pertenecer al mismo "por voluntad propia".<sup>38</sup> El "derecho" de los trabajadores para dejar de pertenecer a la organización sindical fue modificado en marzo de 1962, mediante una reforma a la ley promovida por el gobernador Eligio Esquivel Méndez. Sin embargo, el artículo reformado dejó abierta de nuevo la posibilidad de que hubiera trabajadores de base que no pertenecieran al sindicato, al estipular que el empleado decidiría su regreso o no a la organización, "pero quien ingrese al mismo no podrá dejar de pertenecer a él salvo en caso de expulsión". Sin embargo,

<sup>37</sup> Esta restricción proviene del estatuto de 1938 y se ha conservado en la LFTSE en su artículo 68.

<sup>38</sup> O por expulsión. En este último caso, "Cesarán también en su empleo". LSCISPTMYMC (1955), *op. cit.*, pp. 9 y 10.

en la reforma al artículo 33 también fue abrogado el apartado B, que señalaba que, al ser expulsado del sindicato, el trabajador quedaba cesado automáticamente en su empleo. Así, formalmente los trabajadores de base podían no ingresar al sindicato único y además, aun cuando fueran expulsados de la organización, existía la posibilidad de conservar el empleo.<sup>39</sup>

La Ley del Servicio Civil de 1955 también incluyó el derecho de huelga, que podía ser parcial o general. Sin embargo, al igual que en el caso del empleo federal, los procedimientos y las causales requeridas hicieron prácticamente imposible su cumplimiento, y con ello era difícil que se concretase cualquier movimiento huelguístico. En teoría, la huelga general podría declararse contra "todos los funcionarios y Poderes y Municipios del Estado", mientras que la huelga parcial sería contra un "funcionario o grupo de funcionarios de alguno de los Poderes o Municipios del Estado", y deberían ser declaradas por las dos terceras partes de los trabajadores, según el caso. Las causales para la huelga general serían: falta de pago de salarios por un mes de trabajo, una política estatal contraria a la ley (comprobable ante el Tribunal de Arbitraje "mediante hechos") o el desconocimiento de las autoridades del Tribunal de Arbitraje. En el caso de la huelga parcial, las causales eran: violaciones frecuentes a la ley (comprobadas ante el Tribunal), negativa a comparecer ante dicho Tribunal o desobediencia a las resoluciones del mismo. Quien debería calificar los procedimientos y establecer la legalidad o ilegalidad de los mismos sería el referido Tribunal de Arbitraje, órgano colegiado que se componía por cinco miembros: un representante del gobierno del estado,

<sup>39</sup> "Reformas al artículo 33 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California", en *Periódico Oficial*, núm. 299, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 10 de marzo de 1962.

otro de los municipios y dos del sindicato, y un árbitro nombrado por la mayoría (3) de los representantes. En caso de desacuerdos en el nombramiento del árbitro, éste será designado por el C. Gobernador del Estado". Así, la ley establecía con claridad los lineamientos para garantizar el funcionamiento de un órgano superior de calificación que avalaría en todo momento la política laboral y sindical del Ejecutivo en turno. Si los dos representantes gubernamentales llegaran a estar en desacuerdo con el árbitro propuesto por el sindicato, el gobernador tendría la facultad de designar a otro.<sup>40</sup>

Una nueva ley del servicio civil, que abrogaba la normatividad de 1955, fue propuesta por el gobernador sustituto, Óscar Baylón Chacón, en octubre de 1989.<sup>41</sup> Se trataba de una re-plantación que introducía cambios en los mecanismos de regulación de las condiciones generales de trabajo. En el caso específico de los derechos de asociación y huelga de los trabajadores al servicio del estado, se introdujeron cambios sustanciales tendientes a modificar los preceptos sobre los que des-ansa el control corporativo sobre la fuerza de trabajo. La forma en que se presenta dicha normatividad hace suponer que el objetivo implícito era fortalecer a la representación sindical frente al nuevo gobierno, de filiación panista.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Artículos 43, 44, 45, 46, 49 y 68 de la LSCISPEYMBG de 1955, pp. 11, 12 y 16.

<sup>41</sup> Resulta interesante mencionar que la nueva ley entró en vigor sólo dos días antes de la toma de posesión del nuevo gobernador, Ernesto Ruffo Appel, de origen panista. Oscar Baylón Chacón fue nombrado gobernador para el periodo comprendido entre el 6 de enero y el 31 de octubre de 1989, en sustitución de Xicoténcatl Leyva Mortera. Este fue designado por el presidente Salinas de Gortari director adjunto de Nacional Financiera en la ciudad de Washington. Puede consultarse al respecto a Azucena Valderrábano, *Historias del poder. El caso de Baja California*, México, Grijalbo, 1990, pp. 72 y 73.

<sup>42</sup> Con el reconocimiento del triunfo de los candidatos panistas a la gubernatura de Baja California y a las alcaldías de Ensenada y Tijuana, se abrió un periodo de incertidumbre para el sindicato, de filiación priista,

En los hechos, la nueva ley retomó gran parte de los contenidos de la normatividad anterior. Ahora, sin embargo, formalmente se incluía la libre sindicalización de los trabajadores de base (artículo 60), pero reconociendo a un solo sindicato mayoritario, quien será el titular de la contratación colectiva (artículo 61). Así, aunque el artículo 63 establece los mecanismos para la obtención del registro de nuevas agrupaciones ante el Tribunal de Arbitraje, el gobierno del estado seguirá reconociendo al "sindicato único". El derecho a la libre sindicalización aparece sólo como reconocimiento formal, pues las posibilidades de que surjan nuevas agrupaciones, así como de que sea desplazado el sindicato que tradicionalmente ha detentado la titularidad de la contratación, son prácticamente nulas. Una serie de mecanismos establecidos en la nueva ley previenen contra la existencia de sindicatos alternativos. En primer lugar, el artículo 51, fracción I, ordena que "las vacantes que ocurran dentro de las instituciones públicas, así como las plazas de nueva creación de base, se pondrán a disposición del sindicato correspondiente, el que las cubrirá en un término perentorio". Esto significa que, o bien el sindicato promueve a sus afiliados a través del cambio de plaza, o que todo nuevo trabajador, al ingresar al servicio público, pasa a formar parte del sindicato mayoritario de manera automática. En segundo lugar, los miembros del sindicato (prácticamente todos los trabajadores de base), al momento de la entrada en vigor de la ley de 1989, sólo podrán dejar de pertenecer al mismo por expulsión (artículo 66), y al ser expulsados "perderán por ese solo hecho, todas las prerrogativas que se establezcan en las condiciones generales de trabajo" (artículo 65), con lo que, de hecho, cesarán en su empleo. En estos dos últimos artículos se recogen las estipulaciones restrictivas tanto del artículo 33 de la ley de 1955 como de las reformas al mismo de 1962 referentes a la expulsión sindical y a

respecto a las nuevas relaciones con el Ejecutivo y a la extracción política de los gobiernos en el futuro.



la baja del servicio por tal razón.<sup>43</sup> Así, los tres artículos citados hacen imposible la existencia de nuevas agrupaciones de trabajadores e introducen mecanismos para preservar y ampliar el poder del sindicato establecido.

Resulta evidente que el objetivo principal subyacente en la nueva reglamentación del trabajo burocrático en Baja California fue la consolidación del poder de la representación sindical priísta frente al cambio del Ejecutivo estatal, encabezado por Ernesto Ruffo Appel, electo para el periodo 1989-1995. Esta interpretación parece comprobarse al analizar los cambios introducidos por la ley en el terreno de los derechos de huelga para los trabajadores al servicio del Estado. En efecto, desde 1989 fueron ampliados de manera sustancial las causales de huelga, haciendo factible su uso como recurso de negociación para el establecimiento de las condiciones generales de empleo o para cuestionar la política general del nuevo gobierno panista.

En la Ley del Servicio Civil de 1989 se retomaron de la ley de 1955 los tipos de huelga que podrían tener lugar en el sector público del estado: general o parcial. Pero ahora el artículo 86 contempla que la huelga puede ser declarada por la mayoría de los trabajadores de "las instituciones públicas o dependencias respectivas", y no por las dos terceras partes que estipulaba la reglamentación anterior.<sup>44</sup> A las causas de huelga general previstas en el artículo 45 de la ley de 1955 (falta de pago de salarios consecutivos por un mes y desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje), se añadieron: el incumplimiento de las condiciones generales de trabajo;

<sup>43</sup> LSCTSPEMeIDBC de 1989, artículos 51, 60, 61, 63, 65 y 66, pp. 8-10, 12 y 13.

<sup>44</sup> Además, el artículo 65 estableció la obligación de los trabajadores de sumarse a los movimientos reivindicativos del sindicato, pues de lo contrario serían expulsados. "Los trabajadores que por mala conducta, falta de solidaridad o por cualquiera de las causas previstas en los estatutos respectivos (serán) expulsados del sindicato..." (*ibidem*, p. 13).

la obstaculización de las funciones del Tribunal por parte del gobierno; la omisión de la revisión de las condiciones generales de trabajo y de los tabuladores de plazas y salarios, así como el hecho de que el gobierno llegue a hacer presión para frustrar una huelga parcial. Además, de la disposición anterior que establecía como causal de huelga general el que la política general del gobierno fuese contraria a los derechos fundamentales de los trabajadores, se anuló el requisito de comprobación ante el Tribunal de Arbitraje. De las causales de huelga parcial se conservó la "negativa sistemática del Estado a comparecer ante el Tribunal de Arbitraje" y la desobediencia a las resoluciones del mismo (pero sin el requisito de que fuera de manera sistemática), y desapareció la causal anterior que establecía "violaciones frecuentes de (la) Ley comprobadas ante el Tribunal de Arbitraje". Se añadió la causal de apoyo a "una huelga que tenga por objeto alguno de los enumerados con antelación" (causales de huelga general o parcial).<sup>45</sup>

De nuevo, el Tribunal de Arbitraje es el organismo calificador de los movimientos de huelga, así como de los conflictos que se susciten entre el gobierno y los trabajadores o al interior del sindicato. Conformado de manera colegiada, como en la ley anterior, el Tribunal de Arbitraje ahora se amplía de cinco a siete miembros: un representante del estado, otro de los municipios y uno más de las instituciones descentralizadas, así como tres representantes del sindicato. El séptimo integrante lo será el presidente-árbitro, nombrado por mayoría o, en caso de desacuerdo, por el gobernador del estado, con el añadido de que ahora debe cumplir un periodo de seis años.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Artículos 82 y 86, *ibidem*, p. 16, y artículos 45, 46 y 49 de la LSCTSPEYMBBC de 1955, pp. 11 y 12.

<sup>46</sup> Artículos 100 y 102 de la LSCTSPEMeIDBC de 1989, p. 19. Si bien con respecto a la configuración del Tribunal se conserva el derecho para que

El hecho de buscar la consolidación del poder sindical priísta frente a un gobierno de distinta extracción mediante una nueva ley del servicio civil, en la que formalmente se establece el derecho a la libre sindicalización y, sobre todo, se amplían los canales para eventuales movimientos de huelga por parte de la burocracia, hace que las relaciones de trabajo en el sector público de Baja California sean excepcionales, pues, como vimos, para los empleados federales el derecho de huelga es prácticamente letra muerta. En el futuro podrá evaluarse el alcance de una medida que, atendiendo a una situación coyuntural —cambio de partido en el gobierno—, modificó las bases legales en las que se sustentan las condiciones de trabajo.

#### *Trayecto sindical y cambio de gobierno*

La trayectoria del sindicato de burócratas, desde su nacimiento en 1937 hasta finales de 1989, se sustentó en una estrecha política de intercambios con el Ejecutivo en turno; es decir, en una dinámica de corte corporativo. Como vimos, desde 1955 la normatividad de las relaciones laborales en el sector público previó la consolidación de un sindicato único, cuyo poder fue acrecentándose en la medida en que crecía la administración

el gobernador designe a su presidente, garantizándose la parcialidad del organismo hacia la política general y sindical del Ejecutivo, su ampliación también abre la posibilidad de que llegue a nombrarse a un árbitro acorde con los intereses del sindicato; es decir, que a los tres votos de éste se añada el voto del representante del municipio, obteniendo la mayoría requerida. El supuesto anterior lo baso en el hecho de que en la ley no se establecen los mecanismos para el nombramiento de los representantes gubernamentales, ya que en la actualidad dos gobiernos municipales (los de Mexicali y Tecate) son de extracción priísta, mientras que en Tijuana y Ensenada las autoridades proceden del PAN. No se descarta que en el futuro ocurra una distribución del poder de manera que el gobernador perteneciera a un partido y tres o los cuatro municipios sean gobernados por otra organización política.

pública estatal y municipal. Podemos distinguir dos grandes etapas en el desarrollo del sindicato burócrata de Baja California en función de la expansión de su membresía: la primera va de septiembre de 1937 a 1978, cuando pasa de 105 miembros fundadores a 1 100 afiliados, y la segunda va de 1979 a 1991, cuando, según los datos del mismo sindicato, el registro es de 12 mil trabajadores afiliados.<sup>47</sup> Estos dos grandes periodos coinciden con las políticas de expansión del empleo en el sector público local. Durante los primeros 41 años de vida la membresía sindical crece a un ritmo anual del 23.1 por ciento, que guarda relación con la dinámica evolutiva del empleo público. Sin embargo, desde 1978 el crecimiento anual de la membresía del sindicato supera con creces el ritmo de crecimiento del empleo, pues este último tuvo una expansión anual de aproximadamente 11.8 por ciento, mientras que el sindicato lo hizo a una tasa de 76.2 por ciento.

Los datos anteriores ilustran cómo durante los gobiernos de Roberto de la Madrid (1977-1983) y Xicoténcatl Leyva Mortera/Oscar Baylón Chacón (1983-1989) el sindicato único de burócratas creció y se consolidó como una poderosa organización corporativa, que ha cumplido cabalmente con sus funciones de control sobre el empleo público y de apoyo clientelar al gobierno. En los 13 años previos al gobierno de Ernesto Ruffo Appel, el crecimiento del sindicato contó con la anuencia del Ejecutivo. Durante ese periodo, las abundantes declaraciones de agradecimiento y simpatía, tanto del gobierno como de la burocracia sindical, son muestra del excelente entendimiento que reinaba entre las partes. Por

<sup>47</sup> La información sobre la membresía sindical proviene de Rubén Arceo Urzúa, *op. cit.*, "Editorial" de *Imagen Sindical*, núm. 2, Tijuana, B. C., SUTSEMIIDBC, Sección Tijuana, abril de 1978, p. 3, y entrevista a Fernando Cano Medina, secretario del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSGEM, Tijuana, B. C., 12 de diciembre de 1991. Los 12 mil trabajadores sindicalizados representan aproximadamente el 41.5 por ciento del total de los empleados (28 854) al servicio del estado y municipios de Baja California.

bernamental, la política racionalizadora de Ruffo Appel se tradujo en el control y disminución del ritmo de crecimiento de la burocracia al servicio del gobierno del estado. Además, todo indica que el proceso de adelgazamiento estatal se profundizará en el futuro inmediato.<sup>50</sup> Evidentemente, la política de reducción de los aparatos y personal gubernamentales significa un cambio fundamental en el patrón de crecimiento de la membresía sindical, y con él se establecen límites al incremento del poder del sindicato. En adelante, la presión de la dirigencia sindical para la negociación, tanto de la política de restructuración estatal como de las condiciones de trabajo, se hará a nombre de la Ley del Servicio Civil aprobada en 1989.

Desde el inicio de la administración de Ruffo Appel, la burocracia sindical refrendó su convicción priísta,<sup>51</sup> manifestando su intención de luchar por la reconquista del poder en Baja California. Cinco meses después de la toma de posesión del nuevo gobernador, el 1 de mayo de 1990, José Calleros Domínguez pronunció, a nombre del sindicato, un encendido discurso en el que hacía un llamado a los sectores del PRI para que cerraran filas y lucharán por el retorno al gobierno:

Los miembros del Sindicato Único (...) queremos aprovechar esta reunión en la que estamos rindiendo un sincero reconocimiento a los Mártires de Chicago, Cananea y Río Blanco, para reafirmar

<sup>50</sup> El oficial mayor del gobierno del estado, René Corella Gil Samaniego, anunció recientemente (20 de enero de 1992) un próximo recorte de 814 trabajadores estatales: 60 por ciento burócratas de base y 40 por ciento de confianza. El procedimiento diseñado incluye la jubilación, la reubicación y la supresión de plazas.

<sup>51</sup> "El SUTSPEDMIBC reafirma su convicción priísta por considerar [a] este partido la mejor opción para el progreso. (...) Siendo nuestro sindicato uno de los principales pilares del PRI... seguiremos firmes y leales a nuestros principios revolucionarios" ("El SUTSPEDMIBC reafirma su convicción priísta", en *Imagen Sindical*, época V, año 1, núm. 3, Tijuana, B. C., SUTSPEDMIBC, Sección Tijuana, marzo de 1991).

ejemplo, en 1978 la dirigencia del sindicato le hacía saber al gobernador, Roberto de la Madrid, que

el Gobierno del Estado debe tener confianza en que los trabajadores al servicio del mismo serán sus mejores aliados y buscarán responder siempre al esfuerzo que se hace para cubrir su sueldo, poniendo en el empeño de su trabajo la responsabilidad y eficacia que son necesarias y que día a día practica el primer servidor del estado, Sr. Roberto de la Madrid Romandía.<sup>48</sup>

A su vez, el futuro gobernador Xicoténcatl Leyva, entonces alcalde de la ciudad de Tijuana, al comunicar que su aspiración era que todas las plazas de base fueran para el sindicato, expresaba entusiasmo:

Se encuentra representada la más genuina expresión sindical de Baja California en todos ustedes, porque yo siempre he creído que los burócratas, que los trabajadores al servicio del Estado, forman un brazo fuerte del movimiento obrero nacional.

Y explicaba sus razones: "porque en el contexto de nuestra política, en las filas de nuestro Partido Revolucionario Institucional, la burocracia milita dentro de la CNOP".<sup>49</sup>

Con la elección del candidato del PAN a la gubernatura del estado en 1989, se inaugura una nueva etapa en la historia del sindicato oficial. El gobierno de Ruffo Appel, desde sus inicios, impulsó una política gubernamental basada en el control del gasto público y en el redimensionamiento del aparato administrativo estatal, política perfectamente acorde con el proyecto modernizador del presidente Carlos Salinas de Gortari. En términos de la dimensión del aparato gu-

<sup>48</sup> "Editorial" de *Imagen Sindical*, ya citado.

<sup>49</sup> "Todas las plazas que no sean de confianza, para el SUTSPEDMIBC, aspiración del alcalde de Tijuana", en *Imagen Sindical*, núm. 2, Tijuana, B. C., SUTSPEDMIBC, Sección Tijuana, abril de 1978, p. 6.

nuestra militancia en las filas del Partido Revolucionario Institucional, y reiterar ante su dirigencia que los servidores públicos sindicalizados redoblabamos nuestro esfuerzo, unidos con nuestros hermanos que militan en los sectores obrero, campesino y popular, así como los compañeros que conforman la estructura territorial, *para reconquistar el poder en Baja California*, y seguir luchando inspirados en la declaración de principios y programas de acción de nuestro partido por la superación de la clase trabajadora, por el progreso de Baja California y por la grandeza de México.<sup>52</sup>

Así, la dirigencia sindical dejaba en claro su militancia partidista y su posición frente al gobierno panista. En los dos primeros años de la nueva administración, las relaciones entre sindicato y gobierno han transitado por diversas etapas, que van desde el resentimiento inicial —sin duda porque el sindicato consideró como una usurpación de poder la elección de Ruffo Appel—, avivado por declaraciones como las anteriormente citadas, hasta el periodo actual, caracterizado por la distancia y la frialdad en las relaciones, lo que se traduce en un periodo de tensa calma. En todo caso, la dirigencia sindical ha echado mano de las prerrogativas legales para dialogar y negociar con el Poder Ejecutivo, llegando al caso extremo de paralizar, en mayo de 1991, al aparato gubernamental. La aspereza que por momentos caracteriza a las relaciones entre burócratas y gobierno contrasta con la notable cordialidad que reinaba durante las dos administraciones pasadas.

En suma, el cambio de gobierno en la entidad ha supuesto la restricción de uno de los canales fundamentales para la reproducción del sistema corporativo: el de los intercambios económicos y políticos entre el Poder Ejecutivo y el sindicato. Continúa vigente la normatividad laboral que fundamenta el poder de la representación sindical.

<sup>52</sup> "Presencia de nuestro Sindicato en el desfile del 10 de mayo", en *Imagen Sindical*, época V, año 1, núm. 1, Tijuana, B. C., SUTSPEDIDBC, Sección Tijuana, junio de 1990, p. 13 (cursivas de V.A.E.V.).

*La representación de la burocracia. Continuidad y ruptura en la dinámica corporativa*

En relación con la dinámica interna del sindicato, es preciso señalar que el nombramiento de los dirigentes que ocupan las diferentes carteras de los órganos de gobierno sigue la mecánica convencional de la representatividad. La máxima autoridad sindical es la Convención Estatal, que nombra al Comité Ejecutivo. A nivel municipal, las asambleas seccionales eligen al Comité Ejecutivo Seccional. La dinámica para la integración de los órganos es la siguiente: la Asamblea Seccional se compone por todos los miembros del sindicato en el municipio, quienes por medio de planillas eligen a su Comité Ejecutivo Municipal por un periodo de tres años. La máxima autoridad (la Convención Estatal) se compone por 28 delegados (siete por cada una de las cuatro secciones), electos por las asambleas seccionales. Dichos delegados eligen al Comité Ejecutivo Estatal, a partir de planillas previamente registradas y por un periodo de tres años.<sup>53</sup> Más allá de la descripción de los procedimientos selectivos, resulta interesante señalar algunas restricciones para la elección democrática de la dirigencia sindical. Estas limitaciones se presentan a la hora de nombrar a las máximas autoridades del sindicato: la Convención Estatal y el Comité Ejecutivo, pues si bien los procedimientos para la constitución de las asambleas seccionales y sus comités formalmente garantizan una efectiva representatividad a través de la participación de la totalidad de los trabajadores, quienes mediante el voto secreto eligen a sus representantes municipales; no así en el caso de los órganos de gobierno estatales ya que concretamente el artículo 13 de los *Estatutos* no señala el procedimiento para la elección de los (28) delegados a la Convención. Ello permite que los miembros de los comités ejecutivos seccionales par-

<sup>53</sup> Artículos 8-39 de los *Estatutos del SUTSPEDIDBC*, pp. 8-19.

ticipen como representantes ante aquélla. Además, es práctica frecuente que sólo se registre una planilla para la elección del Comité Ejecutivo Estatal y que obtenga la representación mediante decisión unánime.<sup>54</sup> Así, un grupo sumamente reducido de la burocracia<sup>55</sup> se constituye en la máxima autoridad sindical y elige a sus dirigentes estatales cada tres años.

En la historia del sindicato único destaca la permanencia de un grupo de dirigentes que han controlado a la orga-

<sup>54</sup> Éste fue el caso del actual Comité Ejecutivo, electo para el periodo 1990-1993 durante la LIII Convención Estatal Ordinaria, celebrada los días 29 y 30 de marzo de 1990 en la ciudad de Mexicali. "Por decisión unánime de los delegados de los cuatro municipios, Enrique Escobedo Osuna fue electo nuevo Secretario General del Sindicato de Burócratas a nivel estatal (...) La planilla encabezada por Escobedo Osuna fue la única que se registró para disputar la nueva directiva" ("Nuevo dirigente de los burócratas a nivel estatal", en *Imagen Sindical*, época V, año 1, núm. 1, Tijuana, B. C., SUTSPREMIDBC, Sección Tijuana, junio de 1990, p. 4). El 25 de marzo de 1993, en el marco de la 57 convención estatal del SUTSPREMIDBC, los 28 delegados decidieron formar una planilla única para renovar su Comité Directivo Estatal; de esta forma resultó "electo por unanimidad" como secretario general Rubén Arceo Urzúa, quien ocupaba la Secretaría General de la Sección Tijuana, misma para la que fue electo Manuel Trasaña Pérez para el periodo 1993-1996, y quien a su vez ocupaba la Secretaría de Trabajo y Conflictos del Comité Directivo Estatal saliente. El resto de las carteras se repartieron del modo siguiente: "Carlos Arellano Cruz, Trabajo y Conflictos; Víctor Amaya Márquez, Organización; Enrique Escobedo Osuna [secretario general saliente y regidor en el ayuntamiento de Mexicali, V.A.E.V.J. Actas y Acuerdos; Jesús Pineda Báez, Previsión Social; Antonio de Sucre, Prensa y Propaganda, y Miguel Ramos Cabanillas, Fomento a la Vivienda. Como representantes ante el Tribunal de Arbitraje fueron designados Pablo Ramos Miramontes, J. Rosario Félix Gastélum y José Calleros Domínguez" (Teodoro González Luna, "Rubén Arceo, nuevo líder de los burócratas", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 26 de marzo de 1993, p. 4, y Argelia Lu, "Asumió Manuel Trasaña Pérez liderazgo de los empleados públicos en Tijuana", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 26 de febrero de 1993, p. 4).

<sup>55</sup> Además, el artículo 16 contempla la celebración de una convención estatal con la asistencia de 19 delegados, es decir, con las dos terceras partes de los 28 delegados. Véanse los *Estatutos del SUTSPREMIDBC*, p. 10.

nización. Es decir, el sindicato se ha distinguido por una limitada renovación de sus cuadros dirigentes. Este hecho obedece en gran medida a los mecanismos selectivos anteriormente descritos, al control ejercido sobre el grueso de los agremiados a través de una legislación que ha garantizado el poder a la burocracia sindical y, por supuesto, a la utilización de bienes económicos y laborales producto de los intercambios con el Ejecutivo. Los líderes históricos del sindicato no sólo han ocupado en repetidas ocasiones carreras tanto en el Comité Ejecutivo Estatal como en los seccionales o han sido en más de una ocasión secretarios generales, sino que han figurado como funcionarios municipales y estatales y ocupado cargos de representación popular y puestos dentro del partido oficial.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Una mínima revisión de la trayectoria de algunos de los dirigentes comprueba nuestra apreciación. Tomemos el caso de los miembros del grupo conocido como los "Jinetes del Apocalipsis", integrado por Fernando Cano Medina, Ernesto Riedel Betancourt, Manuel Trasaña Pérez y Daniel Figueroa Díaz. Resulta interesante mencionar que el máximo dirigente actual, Enrique Escobedo Osuna, siendo secretario general de la Sección Mexicali, en el año de 1983 acusó públicamente a los "jinetes" por defender los "intereses patronales", por lo que fue desconocido por el Comité Estatal, encabezado por Víctor Amaya Márquez. Véase "Los burócratas deciden dejar la diputación por un mayor poder", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 14 de diciembre de 1983, pp. 3 y 6A. En el Comité Ejecutivo Estatal nombrado para el periodo 1990-1993 figuran el ex diputado estatal Manuel Trasaña Pérez y Fernando Cano Medina, como secretario de Trabajo y Conflictos y representante ante la Junta Directiva del ISSSTECALI, respectivamente, lo que evidencia que la querrela entre líderes de 1983-1984 pronto fue superada. Fernando Cano Medina ha sido: en 1968, regidor; entre 1970 y 1971, oficial mayor, y en 1981, secretario del ayuntamiento de Tijuana. Fue electo en 1971 diputado local, postulado por la CNOP. Entre 1976 y 1978 fue secretario general de la Sección Tijuana del sindicato. En el periodo 1987-1990 fue secretario general del Comité Ejecutivo Estatal. Actualmente es representante del sindicato único ante la Junta Directiva del ISSSTECALI, secretario del Interior del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSGEM y recientemente ha sido nombrado coordinador de Acción Política del Comité Directivo Estatal del PRI. (La información proviene de Fernando Cano Medina —entrevis-

La alternancia de los líderes en el sindicato y en los cargos políticos ilustra claramente el doble juego de intercambios del sistema corporativo. Por un lado, la burocracia sindical es la instancia mediadora entre el Poder Ejecutivo y la base trabajadora. A través de los órganos de gobierno, la dirigencia lleva a cabo el control clientelar de la fuerza de trabajo, en una dinámica que transcorre al interior del aparato estatal.<sup>57</sup> Por otra parte, la burocracia sindical establece los

ta citada—, de los *Estatutos del SUTSPEDMDBC*, de diversos números de la revista *Imagen Sindical* y de Horacio Rentería, "Tomó protesta Castro Bojórquez a nuevos funcionarios priistas de Baja California", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 19 de diciembre de 1991, p. 4). Otro "jinete" es Daniel Figueroa Díaz, de quien Xicoténcatl Leyva Mortera, en ocasión de su nombramiento como secretario general del SUTSPEDMDBC, en el año de 1978, trazó fraternal semblanza: "Me satisface profundamente el hecho de que haya sido electo como Secretario General a nivel estatal de este Sindicato un amigo de mi infancia, un amigo que en mi vida ha sido un ejemplo de lo que debe ser todo líder sindical. Un hombre a quien reconozco extraordinarias virtudes personales y como hombre público. Que ha actuado como diputado, como modesto empleado en la administración municipal, como un pensador revolucionario en la Cámara de Diputados y que hoy por voluntad de ustedes honrosamente los representa como secretario general estatal" ("Todas las plazas que no sean de confianza, para el SUTSPEDMDBC, aspiración del alcalde de Tijuana", p. 8). Finalmente, cabe mencionar que el actual secretario general del sindicato único, Enrique Escobedo Osuna, recientemente ha expresado su intención de "jugársela" como candidato a una diputación local por el Partido Revolucionario Institucional (véase Araceli Herrera Cienfuegos, "Escobedo Osuna señaló públicamente que quiere la diputación por el PRI", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 27 de noviembre de 1991, pp. 3 y 9A).

<sup>57</sup> Así sean de baja intensidad y, sobre todo, desapercibidos para la mayoría de los medios de comunicación, ha habido algunos grupos que han disputado el poder a los "jinetes". Por ejemplo, a principios de 1993, durante el proceso de renovación del Comité Municipal de Tijuana, Juan Padilla Cortés denunciaba las trabas puestas por el líder Rubén Arceo, quien se negaba a registrar a la planilla opositora "Magenta", encabezada por aquél. Dicha planilla buscaba competir contra la "Verde", que postulaba a Manuel Trasviña Pérez y en la que se reconocían nombres de miembros del Comité saliente, como Walther Riedel y Fernando Bejarano. Declaraba Juan Padilla Cortés: "Hay conciencia de que la participación de una planilla opositora trata de cuando menos dar una alternativa a los trabajadores para que rompan el he-

vínculos externos al aparato de gobierno entre el sindicato y el partido oficial, no sólo ocupando cargos dentro del mismo sino, de manera importante, a través de la CNOP-UNE. En este último caso, los dirigentes formalizan la adhesión del sindicato a UNE,<sup>58</sup> y en razón de su membresía pueden ocupar puestos dentro de la corporación o aspirar a ser propuestos como funcionarios dentro de la administración pública y postulados a cargos políticos de elección municipal, estatal o federal por parte del sector popular del PRI.<sup>59</sup> Ejemplos del primer caso los encontramos en el nombramiento de Ernesto Riedel Betancourt como secretario general de la CNOP en Tijuana en 1979,<sup>60</sup> y del segundo, en la

gemonismo, liberen el sentido de su voto y retomen su derecho de ser ellos los que decidan, al margen de decisiones cupulares. En los últimos años se ha dado un movimiento sindical que busca el cambio de actitudes hacia un sindicalismo moderno, que se olvide de los aspectos de carácter político y atiendan más las cuestiones propias de la defensa de los derechos de los trabajadores en base a lo que establecen las leyes en la materia, y eso es lo que tratamos de lograr" (Rubén Padilla, "Se lanzan contra los 'jinetes' en la burocracia", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 25 de enero de 1993, p. 13A, y Santiago Flores, "Se fractura la cúpula de la burocracia en esta frontera", en *El Sol de Tijuana*, Tijuana, B. C., 26 de enero de 1993). El 4 de febrero se realizaron las elecciones, resultando electo como secretario general de la Sección Tijuana Manuel Trasviña Pérez, con 1 815 votos; Juan Padilla Cortés obtuvo 1 145 sufragios. Véase "Trasviña Pérez, nuevo líder sindical burócrata", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 5 de febrero de 1993, p. 8A.

<sup>58</sup> En los artículos 24, 25 y 28 de los estatutos de UNE se establecen las bases para la afiliación de la burocracia a través de la dirigencia sindical. El SUTSPEDMDBC, como organización estatal, se integra al Movimiento Nacional Sindical de Trabajadores de Gobierno y de las Instituciones Públicas (art. 13). UNE, "Ciudadanos en Movimiento", *Estatutos*, México, PRI, 1990, pp. 16, 18 y 19. En el mes de septiembre de 1990, en ocasión de la 14a Asamblea Nacional del PRI, se tomó la decisión de transformar a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en una nueva organización denominada UNE y cuyo lema será "Ciudadanos en Movimiento".

<sup>59</sup> Artículos 38-40, *ibidem*, pp. 20 y 21.

<sup>60</sup> Ernesto Riedel Betancourt fue el tercer secretario general de la PSTSGEM, durante el periodo 1975-1978. Previamente había ocupado la Secretaría General del Comité Ejecutivo Estatal del sindicato único.

elección de Fernando Cano Medina como diputado al Congreso del Estado en 1971 y de Manuel Trasviña Pérez en 1986. En las relaciones de la dirigencia con el Ejecutivo y el partido, aquélla acude a la movilización de la base sindical en apoyo (o rechazo) de la política general del gobierno o para brindar apoyos partidarios en los procesos electorales.<sup>61</sup> Resulta importante destacar que la doble dinámica del funcionamiento corporativo —al interior del aparato estatal y en el frente político partidario— ha sido la norma durante más de 50 años. Con la llegada al poder de un partido de oposición, en el invierno de 1989, se transforma el tipo de relación tradicional con el Ejecutivo, pues ahora se instrumenta una política racionalizadora del gasto público, que restringe los bienes económicos provenientes del Ejecutivo, a la vez que se delimitan las filiaciones partidarias entre el gobierno y la burocracia sindical. Esta última recurrirá a la nueva legislación laboral local para llevar a cabo la negociación de las relaciones laborales y políticas con la administración estatal. En el frente externo, la dirigencia sindical reafirma su vocación partidaria estrechando los vínculos con las organizaciones que conforman el sector popular con el objetivo de llevar al poder al nuevo partido de oposición en Baja California: el PRI.

Información proveniente de "Editorial", en *Imagen Sindical*, año II, núm. 16, Tijuana, junio de 1979, p. 3, y Fernando Cano Medina (entrevista citada).

<sup>61</sup> Un ejemplo ilustrativo de la participación del sindicato en el proceso electoral lo encontramos en el siguiente texto del editorial de *Imagen Sindical* a propósito de las elecciones federales de 1979: "Una vez más durante el proceso anterior a los comicios, durante la campaña, la participación organizada, unificada y activa de los compañeros militantes de nuestro sindicato, y en consecuencia del propio partido, fue factor importante para el triunfo de los compañeros de nuestro partido, ahora ya diputados federales electos" ("Editorial", en *Imagen Sindical*, año II, núm. 16, Tijuana, B. C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, junio de 1979, p. 3).

### A manera de conclusión

El impacto regional de la reforma del Estado debe ser analizado atendiendo las particularidades políticas de las entidades, pues si bien hay un efecto compartido en la estructura laboral debido a que en la primera fase de la reforma no hubo un redimensionamiento significativo del sector paraestatal local,<sup>62</sup> los procesos políticos internos han determinado los ritmos de instrumentación de las políticas modernizadoras en la administración pública. Esto queda de manifiesto con el examen de las transformaciones del corporativismo en el sector público de Baja California. La reforma del Estado, materializada en el control del gasto público y en el redimensionamiento de los aparatos administrativos, es pieza básica de la política general del nuevo gobierno encabezado por Ernesto Ruffo Appel a partir de 1989. Si a nivel nacional el adelgazamiento del Estado se inicia en 1982, en Baja California la política contraccionista es puesta en marcha hasta 1989 con la llegada del PAN al poder. Precisamente entre 1977 y 1989, durante los gobiernos de Roberto de la Madrid (1977-1983) y Xicoténcatl Leyva Mortera/Oscar Baylón Chacón (1983-1989), fue cuando el empleo público en la entidad observa el mayor crecimiento (10 por ciento de crecimiento anual, aproximadamente) y, por ende, cuando el SUTSPEMIDBC expande de manera extraordinaria su membresía y se consolida el poder de la representación sindical.

A partir de 1989, la política económica del Ejecutivo se traduce en la estabilización y decrecimiento del personal al servicio del gobierno del estado. A la par, el mayor control

<sup>62</sup> En virtud de que las empresas y entidades del sector paraestatal local se orientan básicamente hacia la prestación de los servicios públicos y a la promoción del desarrollo, antes que hacia actividades productivas, como sucede en la federación.

del gasto público restringe los bienes económicos de que disponía la dirigencia sindical para llevar a cabo con eficacia el control paternalista y clientelar de la fuerza de trabajo.<sup>63</sup> Así, la reforma del Estado impulsada por el gobierno panista vulnera las bases en las que descansaba la relación tradicional entre el Ejecutivo y el sindicato priísta. El evidente distanciamiento entre gobierno y sindicato ha conducido a una reafirmación de la filiación priísta de la organización gremial a través de su dirigencia. La nueva Ley del Servicio Civil, promulgada en octubre de 1989 por el gobierno saliente, tuvo como finalidad consolidar el poder sindical, a la vez que garantizar el derecho de huelga en el sector público. La burocracia sindical aseguraba de esta manera los mecanismos legales para la negociación laboral frente al Ejecutivo, a la vez que reafirmaba su militancia en el seno del sector popular del PRI mediante la CNOP-UNE.

Ante el redimensionamiento de la administración pública estatal a que se comprometió el gobierno de Ruffo Appel, acorde con la política federal de la reforma del Estado, podemos prever una mayor aspereza en la relación entre Estado y sindicato. Este último podrá apelar a la movilización activa de la base sindical, apoyándose en el sindicalismo priísta tradicional y en las diferentes instancias de la organización partidaria estatal. Sin embargo, la respuesta sindical frente a la reforma del Estado estará también condicionada por los derrotos del corporativismo nacional y por la actitud que asuma el PRI local frente a la modernización política instrumentada por el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari.

<sup>63</sup> Estatutariamente, el SUTSPEDMIDBC establece (artículo 59) que sus medios de financiamiento provendrán, entre otros, de: "I.- Las cuotas ordinarias a razón de uno por ciento mensual sobre sueldos básicos y (...) IV.- Subsidios que reciba de las instituciones oficiales" (*Estatutos del SUTSPEDMIDBC*, p. 33).

## ANEXO

*El conflicto laboral durante 1993*

El 2 de agosto de 1992 tuvieron lugar los comicios para renovar los ayuntamientos y el Congreso local. Pese al aumento de votos logrado por el PRI, tres municipios (Tijuana, Ensenada y Tecate) fueron ganados por el PAN, así como ocho de las 15 diputaciones de mayoría en disputa.<sup>64</sup> Al PRI correspondió (de nuevo) la capital del estado (Mexicali) y siete diputaciones. Ahora, se decía, los diputados del PRD tendrían los votos de calidad para dirimir los conflictos entre los dos partidos mayoritarios.<sup>65</sup>

Tratando de sensibilizar a la ciudadanía acerca de su puesta para abatir el déficit en las finanzas públicas, Ernesto Ruffo anunciaba a principios de octubre de 1992 "que durante 1993 se verá obligado a hacer severos recortes de personal (de confianza y sindicalizado), para poder enfrentar el déficit acumulado, que es de 250 mil millones de pesos, pues se pretende equilibrar el pasivo que se viene arrastrando". Se trataba, advertía, del "recorte más severo que se daría en la presente administración estatal".<sup>66</sup> Obviamente, el sindicato

<sup>64</sup> El Congreso estatal quedaría integrado por ocho diputados del PAN, siete del PRI y cuatro (de representación proporcional) del PRD.

<sup>65</sup> Las elecciones fueron impugnadas por el PRI, acusando al gobierno del estado de permitir el fraude electoral. Por ello el proceso de calificación de los comicios se llevó a cabo en medio de continuas movilizaciones de protesta. Además, la presión aumentó cuando el magisterio se movilizó para oponerse a la propuesta de Ruffo acerca de la descentralización educativa, contenida en el proyecto de adición a la Ley del Servicio Civil.

<sup>66</sup> "Se pretende ahorrar cien mil millones de pesos y adelantó que la economía estatal se ajustará a la política del gobierno federal de no incrementar la tasa impositiva" (Horacio Rentería, "Anunció Ruffo sobre obligatorio recorte de personal para 1993", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 12 de octubre de 1992). El gobierno del estado recibió muestras de apoyo a su política de adelgazamiento gubernamental por parte del sector empresarial: "El sector empresarial de Mexicali apoya las acciones de recorte de personal que lleva a cabo el Gobierno del Estado para aliviar su gasto fi-



El gobierno de Ruffo esgrimía sus razones para proponer la reducción de personal apelando al programa de reforma del Estado iniciado por el Ejecutivo federal a partir de 1982:

Las medidas para reducir el número de trabajadores se iniciaron desde el gobierno del presidente Miguel de la Madrid y son una de las prioridades de la actual administración federal. También diversos estados de la República iniciaron el adelgazamiento de su burocracia ante el problema de decidir entre invertir fuertes cantidades en el pago de sueldos, o en obras y servicios públicos que la comunidad necesita.

El total de plazas sindicalizadas o de base que se habrían de suprimir en 1993 ascendía a 728. Se trataba de 362 pendientes de suprimir durante 1992 y 366 aprobadas en diciembre de 1992. Es decir, las 362 plazas quedaron pendientes de reducir durante 1992, ya que en diciembre de 1991 se aprobó la disminución de 558 plazas de base, de las cuales sólo se efectuaron 196; no así las 256 de confianza, que fueron suprimidas en su totalidad. Esto arrojó un total efectivo de reducciones para 1992 de 452 plazas. En suma, Ruffo se proponía reducir entre 1992 y 1993 un total de 1 180 plazas de la administración estatal: 924 de base y 256 de confianza. Una proporción (desproporcionada) de 78.3 y 21.7 por ciento, respectivamente. Los criterios para

fo Fierro Márquez y Luis Mercado Solís, no se hizo esperar. Véase Ismael Dávila, "Con el apoyo de Fierro, Mercado y Vizcarra, Ruffo Appel lo consiguió", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 3 de enero de 1993, pp. 1 y 4A; "PRI condena acciones contra los burócratas", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 5 de enero de 1993, p. 1D; Edmundo Bustos, "Solidaridad priista con los burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 5 de enero de 1993, pp. 3 y 7A; Rodolfo Armenta Scott, "Burocratas: ¿despidos justificados?", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 19 de febrero de 1993, pp. 1 y 2, y Bernardo Peñuelas Alarid, "No se justifica el despido de burócratas sindicalizados, dice Rodolfo Armenta Scott", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 23 de febrero de 1993, pp. 1 y 2A.

reaccionaría ante esta medida por considerarla unilateral y "arbitraria".<sup>67</sup> Ante la magnitud del conflicto que se avecinaba, el Congreso local decidió la formación de una "comisión conciliadora" integrada por tres diputados (del PRI, del PAN y del PRD), quienes se encargarían de mediar entre gobierno del estado y sindicato.<sup>68</sup>

Resulta interesante anotar que la propuesta reductiva de Ruffo fue diseñada para ser puesta en operación mediante el "Presupuesto de Egresos de la Administración Pública Estatal" para el ejercicio 1993. Es decir, la reducción de plazas se dejaba a la responsabilidad de la Cámara de Diputados, donde, aparentemente, los votos decisivos serían los del PRD. Esto último no fue así. El presupuesto de egresos fue aprobado el día 2 de enero en medio de una fuerte división de la bancada priísta. Dos de sus siete diputados votaron a favor de la propuesta de Ruffo, sumándose a los ocho votos del PAN. En total, 10 votos a favor, una abstención (también del PRI) y ocho en contra (cuatro del PRI y cuatro del PRD). El resultado de las votaciones en el Congreso nos habla de una evidente crisis al interior del PRI estatal.<sup>69</sup>

nanciero, y está en desacuerdo con la postura tomada por la dirigencia sindical de la burocracia. Tras aseverar lo anterior, el presidente del Consejo Directivo del Centro Empresarial de Mexicali (CEM), ingeniero Delfín Ruibal Zaragoza, manifestó que el sector empresarial no está capacitado para absorber a los burócratas que recortó la administración estatal" (Alma Rosa Burciaga Salazar, "El CEM a favor del Gobierno del Estado", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 20 de febrero de 1993, pp. 3 y 9A, y Carla Arvizu y Hortencia Martínez, "IP descalifica paros de empleados", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 20 de febrero de 1993, p. 5).

<sup>67</sup> "Burocratas desafían al gobierno estatal", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 14 de noviembre de 1992, p. 10A.

<sup>68</sup> Los diputados fueron Leobardo Roa Helmecke, Carlos Flores Reyes y Rodolfo Armenta Scott, respectivamente. Véase Francisco Lizárraga, "Firme propósito gubernamental para la reestructuración de 728 plazas", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 23 de diciembre de 1992, p. 3.

<sup>69</sup> La petición de sanciones, que incluían la expulsión del tricolor y condena para los diputados de la CNC que hicieron bloque con el PAN, Rodol-

disminuir el número de trabajadores sindicalizados eran: "a) Reubicar a trabajadores en puestos operativos de personal de confianza; b) Jubilaciones; c) Retiro voluntario, y d) Reubicación en organismos descentralizados".<sup>70</sup>

De llevarse a cabo la dieta estatal, la membresía del sindicato se reduciría en casi un 10 por ciento. Por ello, la dirigencia llamó a una intensa movilización antigubernamental, que tuvo lugar durante el primer semestre del año. Paros, mítines y grandes manifestaciones fueron convocados por la burocracia en los cuatro municipios. Se estima que el 15 de febrero asistieron más de cuatro mil trabajadores a la movilización que tuvo lugar en la ciudad de Mexicali.<sup>71</sup> Ocho días después, el 23 de febrero, se realizaron marchas en todo el estado.<sup>72</sup> Sin duda, la mayor concentración (cinco mil personas, según la prensa) se daría el 13 de marzo, a la que acudieron las organizaciones integrantes del Congreso del Trabajo.<sup>73</sup> Durante el mes de abril los burócratas continuaron con paros de labores y plantearon la posibilidad de estallar la huelga.<sup>74</sup> Sin embargo, el sindicato

<sup>70</sup> Esto último ha sido tomado y calculado a partir de la información oficial publicada, mediante desplegado, en los principales diarios regionales. Véase, por ejemplo, *Zeta*, Tijuana, B. C., semana del 5 al 11 de febrero de 1993, pp. 24 y 25B.

<sup>71</sup> Véase Teodoro González Luna, "Protestaron empleados públicos contra los despidos", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 16 de febrero de 1993, p. 3.

<sup>72</sup> Teodoro González Luna, "Listo el emplazamiento a huelga", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 24 de febrero de 1993, pp. 1 y 3, y Aurelio Garibay, "Paro general de burócratas en BC ante el despido de 400 sindicados", en *La Jornada*, México, D. F., 24 de febrero de 1993, p. 13.

<sup>73</sup> Véase Hortencia Martínez Báez, "Anuncian burócratas próximo emplazamiento a huelga", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 14 de marzo de 1993, pp. 1 y 5; Jesús Jiménez Vega y Guadalupe Esparza, "Apoya el sector obrero la lucha de burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 14 de marzo de 1993, pp. 3 y 7A, y Jesús Jiménez Vega, "Acuerda el CTI apoyar la lucha de los burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 3 de marzo de 1993, pp. 3 y 6A.

<sup>74</sup> Como vimos, una medida de presión nada desdeñable, y sobre todo factible, a partir de la entrada en vigor de la Ley del Servicio Civil promulgada en octubre de 1989 por el gobernador Óscar Baylón Chacón y en la

decidió el día 20 de abril concentrar su lucha en la petición de un 20 por ciento de aumento salarial, en espera de la resolución del recurso de amparo promovido por la organización ante los tribunales federales en contra del Congreso del estado, "por haber autorizado, en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, el despido de trabajadores de base".<sup>75</sup> Lo que siguió fue una áspere negociación, salpicada de descalificaciones entre las partes. Por fin, el 15 de julio se anunciaba que se había llegado a un acuerdo respecto a la negociación salarial, pero que distaba mucho de la petición sindical de origen: 9 por ciento en aumento directo al tabulador y 7 por ciento en prestaciones, retroactivos al 1 de mayo.<sup>76</sup> Aparentemente, con ello se cerraba el conflicto.

La tensa calma en las relaciones entre el gobierno del estado y el sindicato de empleados públicos de nuevo fue rota: el día 5 de octubre fueron despedidos 69 trabajadores de base de la paraestatal Inmobiliaria del Estado. En respuesta, el sindicato volvería a convocar a movilizaciones de protesta. Sin duda, la más estridente fue la del día 28 de octubre, que se realizó de manera simultánea en los cuatro municipios y a la que se sumaron diversas organizaciones, como CTM, GROC

cual se relajaron las causales de huelga. Se trata de una excepción dentro de la legislación mexicana del trabajo burocrático.

<sup>75</sup> Ismael Dávila, "Suspenden los paros de burócratas", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 21 de abril de 1993, pp. 1 y 2A. Otro de los cambios importantes en la Ley del Servicio Civil de 1989 fue el referido a la periodicidad de la revisión de las condiciones de trabajo. Anteriormente se estableció que se fijarían al iniciar cada periodo de gobierno. En la nueva ley quedó garantizada la revisión anual. Esto se tradujo en un renovado poder de negociación del sindicato; así, la dirigencia sindical apela a la reivindicación salarial como medio de presión al gobierno estatal. No fue la excepción la petición del 20 por ciento de aumento en abril de 1993.

<sup>76</sup> Jesús Jiménez Vega, "Arreglo entre gobierno y sindicato de burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 17 de julio de 1993, pp. 3 y 9A, y Teodoro González Luna, "Pactaron aumento salarial de 9 por ciento para burócratas retroactivo al 1 de mayo", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 23 de julio de 1993, p. 3.

y CROM, burócratas federales, magisterio, ferrocarrileros, trabajadores del Infonavit y del Seguro Social, la Liga Agraria Estatal, el PPS, entre otros; en Mexicali, capital del estado, durante la marcha se quemaron figuras que representaban al gobernador, al secretario de Finanzas y al oficial mayor, entre otros, así como banderas del PAN, y se pasearon ataúdes que simbolizaban el "cambio".<sup>77</sup> En adelante se entablarían nuevas negociaciones en demanda de la reinstalación de los trabajadores cesados. Dichas negociaciones se llevarían a cabo en medio de un ambiente tenso.

El año de 1993 concluiría con declaraciones de las autoridades encabezadas por el gobernador acerca de que en 1994 no habría más ceses, "a menos de que surjan imprevistos".<sup>78</sup> El saldo del conflicto se resume en las cifras siguientes: 712 "plazas recortadas", de las cuales 243 correspondieron a personal de base o sindicalizado y 469 a trabajadores de confianza; 47 empleados fueron reinstalados y 33 permanecían, al finalizar el año, "en pie de lucha". Rigoberto Balcázar, secretario general de la Sección Mexicali del sindicato, sintetizaba así lo que a su juicio fue uno de los logros más importantes de la organización sindical durante el año que terminaba: "Los intentos gubernamentales por debilitar a la organización sindical se revertieron, y lejos de conseguir su objetivo, con esa actitud se fortaleció como nunca el Sindicato de Burócratas".<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Francisco Lizárraga, "Marcha mitin de empleados públicos en Mexicali contra recortes de personal", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 29 de octubre de 1993, p. 5, y "ELCOR respalda a la burocracia", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 30 de octubre de 1993, p. 7A.

<sup>78</sup> Horacio Rentería, "No más ceses de burócratas en 1994 a menos que haya imprevistos: ERA", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 28 de noviembre de 1993, p. 3.

<sup>79</sup> Horacio Rentería, "Persiste la posibilidad de reajuste de burócratas en B.C.: Gil Samaniego", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 29 de noviembre de 1993, p. 8, y Teodoro González Luna, "Pese a todo fue un buen año: burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 1 de enero de 1994, pp. 3 y 6A.

El conflicto laboral en el sector público de Baja California comenzó en 1989. El cambio de partido en el gobierno y la estrategia de reestructuración gubernamental iniciada por Ruffo Appel activaron la movilización burocrática. A diferencia de lo que ha sucedido a nivel federal, donde las dirigencias sindicales corporativas se han disciplinado a la política de la FSTSE en apoyo a la reforma del Estado, en Baja California la dirección del sindicato abanderó la movilización contra la política de reestructuración gubernamental. En el nivel federal, la burocracia disidente no cuenta con el apoyo del sindicalismo oficial; en Baja California, en cambio, diversas organizaciones, entre las que destaca el Congreso del Trabajo, se suman a las reivindicaciones burocráticas. Los trabajadores al servicio del estado han abanderado el movimiento de impugnación a la administración panista. En los últimos tres años el sector público de Baja California se ha convertido en la principal arena de confrontación de los dos partidos mayoritarios.

## VIII. MODERNIZACIÓN EDUCATIVA Y CAMBIO POLÍTICO<sup>1</sup>

### *Modernización educativa. Implicaciones regionales*

En el Programa para la Modernización de la Educación 1989-1994 se postuló la educación básica como prioridad de atención del nuevo modelo educativo; asimismo, se establecieron las bases del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado en mayo de 1992 por los gobernadores de las entidades federativas, la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

En el ANMEB se establecieron las políticas para la modernización de la educación básica, sus áreas y acciones principales y la participación de las instituciones y de los diferentes niveles de gobierno. De esta forma quedó definida la participación de la federación, los gobiernos estatales y el SNTE en la instrumentación conjunta de las polí-

<sup>1</sup> Una primera versión de este trabajo fue publicada, con el título de "Modernización educativa y cambio político en Baja California", en *El Cotidiano*, año 12, núm. 74, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, enero-febrero de 1996. Después apareció, con modificaciones, bajo el título de "Gobierno de oposición y modernización educativa. El conflicto político por la descentralización de la educación en Baja California, 1989-1993", en *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, nueva época, núm. 37, México, Instituto Mora, enero-abril de 1997.

ticas y acciones para la modernización de la educación en cada estado.

En el marco del ANMEB, la descentralización del sistema educativo es uno de los principales objetivos de la reforma educativa, iniciándose el traspaso a los gobiernos de los estados de la infraestructura física, la administración y los recursos financieros con los que la SEP venía prestando los servicios educativos a nivel estatal.<sup>2</sup>

En el plano sindical, la modernización del sistema educativo dio lugar a una reorganización del SNTE como organismo nacional de representación de los trabajadores de la educación. Entre otras consecuencias, destaca el traspaso de las facultades de negociación y titularidad de las condiciones generales de trabajo a las secciones sindicales estatales.

El actual proceso de descentralización educativa ha transformado cualitativamente la estructura formal, las posiciones y las relaciones de los principales actores del proceso educativo, incidiendo con ello en las estructuras locales de

<sup>2</sup> Sobre el tema de la descentralización, Aurora Loyo ha señalado: "El diagnóstico [gubernamental, contenido en el ANMEB —V.A.E.V.—] implícito puede ser correcto o incorrecto, pero sobre esa base se establece un conjunto de medidas que profundizan la descentralización entendida como una reorganización administrativa que quita al centro la sobrecarga operativa y refuerza su capacidad decisional y de control. El Acuerdo sienta sólo bases generales y sus lineamientos abren nuevos ámbitos de conflicto en los que se definirán los grados y modalidades que adoptará en los hechos la reorganización. Sabemos ya que las diversidades regionales se manifiestan con fuerza y que en estos momentos en Nuevo León o Chiapas los maestros, directores e inspectores, funcionarios y burócratas, dirigentes delegacionales y seccionales, fuerzas políticas estatales y muy diversas organizaciones sociales y políticas externas al sistema educativo, buscan poder o influencia bajo las nuevas condiciones a las que da lugar la federalización y los importantes recursos económicos y políticos que conlleva" (Aurora Loyo, "¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio de 1993, p. 343).

poder y propiciando la apertura de nuevos espacios y la emergencia de nuevos actores sociales.<sup>3</sup>

Por lo anterior, resulta de particular importancia conocer las implicaciones de la descentralización a nivel regional y local y reflexionar en torno a las posiciones de los actores sociales —tanto al interior del ámbito escolar como en el de las instituciones gubernamentales—.

En Baja California este proceso de descentralización educativa ha tenido como marco el cambio político que alienta la sociedad civil hacia finales de los años ochenta. De esta manera, al gobierno panista le ha correspondido materializar el proyecto federal, abanderando el proceso de modernización política y, principalmente, la reforma del Estado.

### *Cambio de gobierno y transición corporativa*

En 1988, 1989 y 1992, la sociedad civil bajacaliforniana, mediante el sufragio, expresaba su veredicto sobre los gobiernos estatales anteriores y su desacuerdo con un sistema político percibido como centralista y vertical. Baja California sería, de los seis estados de la frontera norte, el único donde en 1988 triunfaría el candidato presidencial del Frente Democrático Nacional, ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas. Un año después, en el verano de 1989, el candidato panista a la gubernatura de la entidad, Ernesto Ruffo Appel, obtenía el 48.8 por ciento de los votos para convertirse en el primer gobernador de oposición en la historia política corporativa mexicana.

<sup>3</sup> Véase Beatriz Calvo Pontón, "El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una interpretación regional desde la frontera norte", Ciudad Juárez, Chih., Unidad de Estudios Regionales-Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1993, Cuadernos de Trabajo, núm. 11, p. 5.

El triunfo de Ruffo Appel era el reconocimiento político más importante del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y, con él, del régimen posrevolucionario. Quería ser el anuncio de una nueva forma de concertación política: la evidencia del proyecto de modernización política del gobierno federal. A cinco años del histórico reconocimiento del triunfo panista, el resultado más trascendente en el terreno político y social fueron los cambios experimentados en la estructura corporativa. Ruffo Appel llegó a la gubernatura sin los compromisos con las organizaciones locales que debía asumir todo gobierno priísta. El triunfo panista, en cambio, se logró enfrentando la tradición corporativa y, en gran medida, con el apoyo de una ciudadanía, como la bajacaliforniana, que ha crecido al margen de las prácticas patrimonialistas y clientelares propias del pacto corporativo. Ello le permitió al PAN, a diferencia de lo que ha sucedido en la federación, gobernar enfrentando y transformando la relación con las dirigencias de las organizaciones tradicionales. Éste ha sido el cambio más conspicuo: el desplazamiento de los líderes de viejo cuño. Al negociar directamente con la ciudadanía la problemática social, los líderes pierden el monopolio de la gestión de las demandas de sus agremiados. Ello necesariamente apunta hacia el desgaste de las organizaciones y al cuestionamiento de los liderazgos tradicionales, ya que se ha truncado el intercambio de bienes (políticos, legislativos, laborales y económicos) entre el gobierno y los líderes. De ello encontramos sobrados ejemplos: el fenómeno se observa tanto en las organizaciones de transportistas como entre los burócratas y en el movimiento urbano popular.

En el caso de la relación del gobierno del estado con las organizaciones federales, como el caso del SNTE, será hasta la mitad del periodo de gobierno de Ernesto Ruffo cuando se inicien las fricciones entre la administración estatal y la dirigencia del magisterio.

En Baja California, como en otros estados de la República, el magisterio es el colectivo más numeroso dentro de los trabajadores del sector público. Por ejemplo, en 1990, en el sector público de Baja California trabajaban un total de 56 578 personas, de las cuales 25 020 (9 845 maestros estatales y 15 175 federales), es decir, el 44.2 por ciento, eran personal de la educación. Para septiembre de 1992 el total ascendía a 28 569, cifra que se elevaría tres meses después, según otra base de datos, a 29 177 trabajadores afiliados a las secciones 2 (federales: 16 815) y 37 (estatales: 12 362) del SNTE.<sup>4</sup>

Como ha sucedido con otros núcleos de la población (por ejemplo, con los transportistas), Ruffo Appel decidió apoyar a grupos disidentes dentro del magisterio estatal. Éste fue el caso de Ricardo Romo Castro, dirigente de la delegación D-II-16 y del llamado Movimiento Democrático de la Base. En el contexto de la fuerte pugna en torno a la federalización (que analizo en el siguiente apartado) se presentaba la oportunidad para contar con aliados dentro de la Sección 37 del SNTE. Como ya anotamos,

Al parecer, el gobierno del estado se comprometía a otorgar una serie de prestaciones: préstamos para la construcción de viviendas (236), pagos atrasados por concepto de prima vacacional y préstamos con interés preferencial. Romo Castro pretendía obtener la secretaría general a través del voto secreto y

<sup>4</sup> Los datos de 1990 fueron tomados de Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público. El conflicto laboral en el sector público de Baja California*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 94, 99 y 113; los de septiembre de 1992 fueron proporcionados por la Dirección de Estadística de la Secretaría de Educación y Bienestar Social del Gobierno del Estado de Baja California, y los de noviembre de 1992 fueron tomados del trabajo de Etelvina Sandoval Flores, "Maestros y modernización educativa", en *El Cotidiano*, año 9, núm. 53, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, marzo-abril de 1993, p. 81.

universal del magisterio y no, como señalaban los nuevos estatutos del SNTE —aprobados en febrero de ese año (1992)—, mediante el voto secreto de los delegados a un congreso. El movimiento de Romo Castro rápidamente fue neutralizado por el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, y en el mes de noviembre resultaba electo el nuevo Comité Ejecutivo Seccional, encabezado por Roberto Pérez de Alba. Romo Castro se sentaría traicionado y abandonado por el gobernador e iniciaría una serie de movilizaciones contra él, las que culminarían con actos violentos durante el mes de julio de 1993. Ése fue el final de la apuesta del Ejecutivo por encontrar interlocutores en el sindicato magisterial.<sup>5</sup>

El 16 de julio, Romo Castro y sus seguidores irrumpían en el palacio de gobierno estatal para exigir “el cumplimiento de las promesas de Ruffo”. Días después, el 26 de julio, llegarían hasta la casa de gobierno por los mismos motivos y al día siguiente, en ocasión de la gira de trabajo del secretario de Salud, Jesús Kumate Rodríguez, interceptaron violentamente al gobernador en el Hospital General de Mexicali, hechos en los que incluso miembros de la escolta gubernamental fueron lesionados. Ése fue el final de la apuesta del Ejecutivo por encontrar interlocutores en la negociación con el SNTE.

#### *El conflicto en torno a la federalización*

Después de la firma del ANMEB, en mayo de 1992, se profundizó el proceso de descentralización educativa, que, como vimos, incluyó el traspaso de los bienes y activos, así como la absorción del personal de la educación federal por los esta-

<sup>5</sup> Capítulo V, p. 111, de este libro. La elección de Pérez de Alba fue mediante planilla única durante el XX Congreso Extraordinario, celebrado el 5 y 6 de noviembre.

dos.<sup>6</sup> En Baja California, después de un fuerte conflicto entre el SNTE y el gobierno del estado, finalmente fue pactada la federalización. Fue en la última de las entidades federativas donde se firmó el acuerdo respectivo. De nuevo, como ha venido sucediendo desde 1989, los factores que sobreterminaron el proceso de descentralización fueron políticos. Las diferentes filiaciones partidistas de los actores activaron apoyos y extendieron el conflicto más allá de los marcos del contexto educativo.

Sin duda, la absorción del personal federal al ámbito estatal y su reglamentación serían los temas de controversia. La propuesta de la administración de Ruffo Appel consistió en modificar y adicionar la Ley del Servicio Civil, que reglamenta las relaciones laborales entre el gobierno estatal y sus trabajadores. Las dirigencias de las secciones 2 y 37 del SNTE se oponían a esta propuesta argumentando, entre otras cosas, que el gobernador se proponía “pulverizar o desintegrar al SNTE”. Entre septiembre y diciembre de 1992 se sucedieron movilizaciones, plantones, paros de labores y declaraciones sindicales. Más que discutir y negociar sobre la propuesta, la posición de los dirigentes era de total rechazo; el gobernador debería abandonar cualquier intento de reglamentación laboral a través de la Ley del Servicio Civil.<sup>7</sup> En la propuesta de Ruffo

<sup>6</sup> El proceso de descentralización educativa tuvo sus inicios hacia finales de los años setenta. Como señala Aurora Loyo: “(La desconcentración y descentralización del sistema educativo) se radicaliza y toma la forma de federalización en el ANMEB. Este proceso, que se inicia en diciembre de 1977 cuando Fernando Solana se hace cargo de la SEP y fue revitalizado durante la gestión de Jesús Reyes Heróles, parece llegar a su meta con la firma de (dicho) documento” (Aurora Loyo, “¿Modernización...?”, p. 341).

<sup>7</sup> Así lo sostenía claramente Antonio Salvatierra González, en ese momento secretario general de la Sección 37: “No se trata de discutir bondades o defectos de la iniciativa, sino de que se suprima totalmente y se deje la Ley del Servicio Civil como está. Ésa ha sido la posición de los maestros de base y no va a variar” (Ismael Dávila, “Rechazo a nueva Ley del Servicio Civil. Es firme la posición del magisterio”, en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 1 de octubre de 1992, p. 4). Sobre la propuesta de Ruffo Appel, puede

Appel no se trataba de negar la existencia del SNTE, pues aun cuando la Ley del Servicio Civil reconoce en su artículo 61 la existencia de un solo sindicato o sindicato único, en el capítulo especial de la propuesta (artículos 153 al 165, y precisamente en este último) se garantizaba la existencia del sindicato magisterial y su pertenencia a la agrupación nacional. Las secciones sindicales dejaron de lado en su enfrentamiento que, como señala Aurora Loyo, "es previsible que se reforzarán las redes de poder del sindicalismo magisterial a nivel estatal: los dirigentes de diversos grupos magisteriales contarán con mayores recursos para negociar compromisos y alianzas políticas locales".<sup>8</sup> No se pensaba en el futuro; la ofensiva se lanzó obedeciendo a motivaciones políticas y en una coyuntura de gran efervescencia: la calificación de las elecciones del 2 de agosto de 1992.

El proceso electoral del verano (que contó con la presencia de observadores no gubernamentales) fue impugnado por el PRI, que acusó a la administración de Ruffo Appel de haber permitido un gran fraude electoral. A las movilizaciones convocadas por el SNTE el 22 de septiembre y el 1 de octubre se sumaron otros contingentes, principalmente el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Ba-

consultarse el desplegado "Orientaciones a los maestros, padres de familia y opinión pública", en *Zeta*, Tijuana, B. C., semana del 2 al 8 de octubre de 1992, pp. 39-41A.

<sup>8</sup> Aurora Loyo, "Actores y tiempos políticos en la modernización educativa", en *El Cotidiano*, año 8, núm 51, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, noviembre-diciembre de 1992, p. 21. En la misma dirección apuntan las observaciones de Susan Street: "Con la política de 'federalización' (descentralización) de la SEP, la suerte de los maestros y de sus conquistas históricas se somete a las leyes estatales, lo que en *los hechos* se traduce en una sobredeterminación de las prácticas políticas locales para las relaciones laborales" (Susan Street, "SNTE ¿proyecto de quién?", en *El Cotidiano*, año 9, núm. 56, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, julio de 1993, p. 54).

ja California (SUTSPEDMBC), organización corporativa que ha encabezado la oposición a la política modernizadora del gobierno de Ruffo Appel. También se sumaría a la "cruzada pedagógica" organizaciones políticas como el PRI, el PPS y el PARM. El momento culminante de la presión tuvo lugar el primero de octubre, en ocasión del tercer informe del gobernador, cuando en el trayecto hacia el palacio legislativo fue interceptado por los manifestantes.

Las presiones rindieron frutos. El día 4 de octubre el gobernador aceptaba dar marcha atrás en su propuesta de reforma y adición de la Ley del Servicio Civil. En realidad, el Ejecutivo pretendía sortear la tensión y después volver a intentar las modificaciones; esta especie de tregua fue acordada directamente con la secretaria general del SNTE, Elba Esther Gordillo. En un comunicado hecho público el 6 de octubre, Ruffo Appel expresaba: "Una respuesta favorable de la SEP hará innecesarias las adecuaciones a la Ley del Servicio Civil. Sin embargo, de llevarse acabo sostendremos, como lo expresamos ayer aquí a la Profra. Elba Esther Gordillo, que dichas adecuaciones se realizarán con el consenso de los trabajadores".<sup>9</sup> Dos meses más tarde, y como fruto de las intensas presiones, el gobernador elaboraría una nueva propuesta, misma que sería aprobada por el Congreso local siguiendo la vía rápida ("dispensa de trámite") el 10 de diciembre, un día después de recibida. Se aceptaba por primera vez la homologación del personal federal con el estatal y la creación de un organismo descentralizado, "que regirá las relaciones entre el magisterio y el Ejecutivo estatal en el marco de la modernización educativa".<sup>10</sup> Además, quedaban satisfechas las demandas de la organización sindical, al dejarse de lado la pro-

<sup>9</sup> "Comunicado al magisterio", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 6 de octubre de 1992, p. 10.

<sup>10</sup> Véase Laura Tejeda, "Entregó Ruffo iniciativa para regir la relación con el magisterio en BC", en *El Financiero*, México, D. F., 10 de diciembre de 1992, p. 39.



puesta de reforma del gobernador y adicionarse tan sólo dos artículos y un párrafo a otro más de la Ley del Servicio Civil.<sup>11</sup> De esta forma, el 14 de diciembre, se ponía en marcha el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California (ISEP). En el acto inaugural el secretario de Educación, Ernesto Zedillo Ponce de León, anunciaba que después de siete meses se consumaba la federalización educativa en el país.

### *La conflictividad actual*

Con la creación del ISEP, la federación entregaba al estado 990 planteles, 11 792 plazas docentes y administrativas y un 19 por ciento de incremento de los recursos respecto del monto base contemplado para 1992. Con relación al proceso de homologación del personal, se anunciaba que se había llegado a un acuerdo acerca del incremento para el personal de apoyo y asistencia a la educación (15%) y en la prima de vacaciones y aguinaldo (20%) para trabajadores en activo, es decir, no jubilados.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Al artículo 151 se añadió el siguiente ordenamiento: "En el caso de las Instituciones Descentralizadas la atención de Seguridad Social será aquella que se consigne en sus ordenamientos de creación". Los otros dos artículos fueron agrupados en el Capítulo Único del Título Décimo Primero, titulado "De los Trabajadores de la Educación", estableciendo: "Artículo 153.- Los trabajadores al servicio de la Educación se agruparán en su propio Sindicato; Artículo 154.- Los trabajadores al Servicio de la Educación disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones de diez días hábiles cada uno, conforme al calendario escolar; además de su salario ordinario gozarán de una prima vacacional no menor de 55% sobre los salarios que le correspondan durante dichos periodos" ("Decreto no. 12", en *Periódico Oficial*, tomo XCIX, núm. 40, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 11 de diciembre de 1992).

<sup>12</sup> Véanse Carla Arvizu Gálvez y Francisco Lizárraga, "Queda en buenas manos la educación en BC: Zedillo", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 15 de diciembre de 1992, pp. 1, 3 y 9, y José Luis Medrano, "Transferencia de 990 planteles al Estado", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 15 de diciembre de 1992, pp. 1 y 4.

En el futuro de la relación gobierno-magisterio se avizora un asunto que puede generar tensiones y que, como ha sucedido con otros rubros en el presente sexenio, va más allá del contexto educativo y aumenta el conflicto con la federación. El gobierno de Ruffo exige a la federación el incremento en las participaciones como una medida fundamental para abatir el fuerte déficit público que arrastra la administración panista. Este déficit es causado, según el gobierno estatal, por el gasto educativo, pues "los salarios de los maestros —afirma el gobernador— han crecido en mayor medida que los ingresos". De 1989 a la fecha, el renglón educativo creció en 218 por ciento, mientras que los ingresos aumentaron sólo 124 por ciento. El gobierno del estado asegura que Baja California es "la entidad del país que, en términos porcentuales, invierte más en materia educativa en relación a su presupuesto". En 1993 "el 47 por ciento del presupuesto" se dedicó al ramo educativo.<sup>13</sup> Esta posición augura una fuerte disputa local en torno a la homologación del personal y con respecto a la revisión de las condiciones de trabajo, disputa que se convertirá en motivo para impugnar las participaciones federales a las entidades, fuente de fricción del gobierno de Ruffo Appel con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La falta de recursos económicos y su traducción en conflicto político parecen ser un serio obstáculo para la descentralización educativa en Baja California. Su resolución, como ha demostrado la historia reciente, depende del trayecto político que siga la entidad. Así, la modernización educativa parece encontrarse condicionada por los derroteros de la confrontación política local.

<sup>13</sup> Ismael Dávila, "ERA persiste en su pleito", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 23 de julio de 1993, pp. 1 y 2A, y Enrique Gómez y Felipe Olvera, "BC tendrá adeudo de 460 mdmp", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 3 de agosto de 1993, pp. 1 y 2A.

## IX. VIOLENCIA Y EJERCICIO GUBERNAMENTAL<sup>1</sup>

Durante los primeros meses de 1994 Chiapas y Baja California concentraron la atención nacional e internacional. Por su trascendencia, la profunda violencia que se expresó en nuestro país en esos meses, al parecer, ha tenido como escenarios privilegiados a esas dos entidades. Sin embargo, la trágica impugación de las balas, que no puede entenderse al margen de sus condicionamientos políticos, expresa una naturaleza distinta. A diferencia de Chiapas, en Baja California la violencia que hoy se vive no encuentra en los graves desequilibrios sociales y económicos su explicación última: hunde sus raíces en el funcionamiento de los aparatos institucionales de impartición de justicia.

Me parece un error demasiado interesado sostener que la violencia que vive la entidad, y sobre todo la ciudad de Tijuana, se explica por el cambio de gobierno que tuvo lugar en 1989 y que permitió la llegada al poder del gobierno de extracción panista encabezado por Ernesto Ruffo Appel. El ejercicio gubernamental de éste ciertamente adolece de deficiencias y podrían ser criticables muchas de sus decisiones y posturas, pues todo ejercicio de gobierno está expuesto, o debería estarlo, a la crítica ciudadana, independientemente de su filiación. Sin embargo, los asesinatos del candidato presidencial Luis Donald Colosio, el 23 de marzo de 1994, y

<sup>1</sup> Publicado en *Eléctera*, núm. 82, México, 25 de agosto de 1994.

del director de la policía municipal, Federico Benítez López, el 28 de abril siguiente, fueron presentados como la culminación de una violencia que el PAN en el poder ha sido incapaz de controlar. A ello siguieron las presiones para relevar al procurador de Justicia del estado, Juan Francisco Franco Ríos, y la espectacular acción para detener al subprocurador de Justicia, Sergio Ortiz Lara, acusado de abuso de autoridad y delitos contra la administración de justicia, a raíz de un enfrentamiento a balazos entre judiciales estatales y federales el día 3 de marzo de 1994, que dejó un saldo de cinco agentes muertos.

La detención del subprocurador fue interpretada como la factura que el gobierno federal le pasaba a Ruffo Appel por su negligencia gubernamental. El gobernador asumiría el pago de la fianza y la rehabilitación de Ortiz Lara como asesor jurídico del gobierno del estado. En resumen, un clima enrarecido propicio para reclamar cuentas políticas.

Con excepción del asesinato de Luis Donaldo Colosio, el festín de las balas parecía relacionarse con las actividades de las bandas de narcotraficantes que operan en la entidad y, sobre todo, con los nexos que éstas establecieron con los aparatos de impartición de justicia. Para nadie es un secreto que el sistema judicial en México ha sido corroído por la corrupción y el tráfico de influencias. Un añojo agravio vive la ciudadanía mexicana. En Baja California no hemos sido inmunes a esta dramática tradición. A ello habría que agregar el anómalo funcionamiento de los diversos cuerpos policiacos que hemos padecido por lustros. Cuando en una primera fase las presiones sobre las bandas se agudizan, la reacción violenta parece previsible: los saldos saltan a la vista. Éste es un fenómeno que trasciende las buenas intenciones de cualquier gobernante, y al que no puede hacersele frente sin acciones concertadas entre los diferentes niveles de gobierno.

El gobierno encabezado por Ruffo Appel debió enfrentar graves acusaciones de funcionarios federales acerca de una supuesta protección a las bandas de narcotraficantes. El Ejecutivo respondió reiterando que el combate al narcotráfico es responsabilidad del gobierno federal.

Pero más allá de las disputas intergubernamentales, la ciudadanía exige detener la ola de violencia que se abate sobre la entidad. Para enfrentar el problema a fondo parece necesario partir del reconocimiento de que se trata de un problema nacional y que, por lo mismo, involucra a los diferentes niveles de gobierno. La renovación del Poder Judicial resulta tarea impostergable, lo mismo que la de los órganos de investigación previa y de ejecución de los mandamientos judiciales. Las policías judiciales de ambos niveles —federal y estatal— deben ser saneadas, pero sobre todo se debe actuar de manera coordinada. De ello no se excluyen las policías estatales ni las municipales. Con el acuerdo signado entre el presidente Carlos Salinas de Gortari, el gobernador Ernesto Ruffo Appel y el alcalde de Tijuana, Héctor Osuna Jaime, en mayo de 1994, por el cual se crean las Unidades Policiacas Interdisciplinarias (UPIs), se avanzó positivamente en el renglón de concertación para el combate a la “narcoviolencia”. Esta unidad incorpora elementos de las distintas policías que actúan en la entidad, lo que asegura la coordinación de los diferentes esfuerzos en pro de la seguridad pública.

Pero la creación de las UPIs no basta para resolver el grave problema del narcotráfico y los fenómenos de violencia que le acompañan. Hay que insistir en que resulta urgente el saneamiento de los órganos de impartición de justicia; sin embargo, la voluntad para concertar que expresa la formación de la Policía Interdisciplinaria fue un buen ingrediente para iniciar acciones tendientes a resolver el grave problema de la inseguridad ciudadana. Dejar las diferencias partidarias pa-

ra dirimir las en el terreno electoral permite un ejercicio gubernamental más preocupado por responderle a la ciudadanía y menos a los principios ideológicos. Entre el mar de certidumbres en el que se debate nuestro país, ése parece ser un asidero optimista.

## X. LAS ELECCIONES DE 1995 Participación ciudadana y triunfo panista<sup>1</sup>

El 6 de agosto de 1995 los bajacalifornianos decidieron en las urnas la continuidad del gobierno panista. Como en 1989, Baja California inaugura una etapa en la historia del sistema político mexicano. Hace seis años se convirtió en la primera entidad en la que se reconoció el triunfo de un candidato de oposición a la gubernatura; ahora será el primer estado en el que la transmisión de poderes se llevará a cabo entre dos miembros del Partido Acción Nacional que alcanzan la gubernatura por medio del sufragio.

La expectativa en torno a los resultados del proceso electoral de 1995 se centraba en conocer el impacto de la crisis económica y la evaluación ciudadana de la gestión gubernamental del primer gobernador de oposición, Ernesto Ruffo Appel. En el primer caso, atendiendo a la experiencia electoral reciente, era posible afirmar que los votos de castigo por la irrupción de la crisis económica serían para el PRI. A su vez, se esperaba que la ciudadanía pasara factura al gobierno panista; en primer lugar, por el desgaste natural de todo ejercicio gubernamental, y en segundo, por los problemas sociales que sigue padeciendo la entidad, principalmente el de la violencia.

Sin alcanzar lo intenso y espectacular del proceso electoral de 1989, las elecciones estatales de 1995 se llevaron a ca-

<sup>1</sup> Publicado, bajo el título de "Las elecciones en Baja California", en *Cuaderno de Nexos*, *Nexos*, núm. 213, México, septiembre de 1995.

bo bajo una nueva normatividad (Ley de Instituciones y Procesos Electorales), aprobada de manera unánime por el Congreso estatal en diciembre de 1994. Por primera vez se eliminó la autocalificación y se logró la ciudadanización de las instancias encargadas del proceso. La única injerencia explícita del Ejecutivo —criticada fuertemente por la oposición— fue la de reservarse el derecho de nombrar al consejero presidente del Consejo Estatal Electoral.

Si en 1989 la "rufomanía" invadió a la entidad, en 1995 uno de los principales protagonistas fue de nuevo Ernesto Ruffo. Ante la tibieza de las campañas, el gobernador intervenía en el proceso a favor de su candidato mediante continuas declaraciones y la publicación de desplegados con los saldos (positivos) de su administración. A tal grado llegó su protagonismo, que el día 28 de junio de 1995 publicó un desplegado en el que, no sin ironía, declaraba: "yo no soy candidato actualmente a ningún puesto de elección popular", y enseguida enumeraba a los siete contendientes.

Dado el acentuado bipartidismo que vive la entidad, la verdadera disputa por el Poder Ejecutivo, el Congreso y las cuatro presidencias municipales tuvo lugar entre el PRI y el PAN. De "la chiquillada", como la prensa llamó a los partidos minoritarios, destacaba por su trayectoria el candidato del PRD, el diputado local con licencia Rodolfo Armenta Scott, quien fue dirigente de los trabajadores universitarios de la entidad en la década de los ochenta.

Las candidaturas por el PAN las abandonaba quien en 1991 se había convertido en el primer senador de oposición en México, Héctor Terán Terán. Nacido hace 64 años en Agua Prieta, Sonora, Terán Terán fincó su residencia en Mexicali, la capital del estado, y surgió como candidato a la gubernatura al imponerse a Eugenio Elorduy Walther (presidente municipal electo de Mexicali) en la convención panista celebrada el 27 de marzo de 1995 y que congregó a 2 385 delegados. Ése era

su tercer intento por ganar la gubernatura del estado. Anteriormente había sido candidato en las elecciones de 1977 y 1983, en las que resultaron gobernadores Roberto de la Madrid Romandía y Xicoténcatl Leyva Mortera. Al igual que su contrincante priísta, Terán Terán es licenciado en administración de empresas por el Centro de Enseñanza Técnica y Superior (CETYS) de Mexicali y —pequeño— empresario. Al inicio del gobierno de Ernesto Ruffo se desempeñó como secretario general de Gobierno.

El candidato a gobernador del PRI, Francisco Pancho Pérez Tejada, nació hace 46 años, como otros fronterizos, en la vecina ciudad de San Diego, California.<sup>2</sup> Hijo del general revolucionario José Pérez Tejada, su carrera política la ha desarrollado en la ciudad de Mexicali, donde hasta el momento de su nominación se desempeñaba como presidente municipal. Pérez Tejada surgió como el candidato del PRI a la gubernatura de la convención celebrada el 29 de abril de 1995. Por primera vez, en esa convención se inscribieron nueve precandidatos, quienes durante varios días se disputaron las preferencias priístas. Finalmente, el método de selección no convenció a los contendientes perdedores, quienes optaron por alejarse ostensiblemente del candidato de su partido.

Las campañas no respondieron a las expectativas iniciales y sólo subieron de tono hacia el final del trayecto, en gran medida merced a los ataques personales entre los candidatos y a la discusión o reacción frente a las encuestas, que señalaban un virtual empate entre los dos principales contendientes. Rompiendo con la tradición, el Ejecutivo federal decidió explícitamente no intervenir en el proceso electoral; incluso, de manera previa había señalado que ninguno de

<sup>2</sup> La historia política del estado registra dos gobernadores nacidos en Estados Unidos: Roberto de la Madrid Romandía, quien nació en Caléxico, California, y Ernesto Ruffo Appel, nacido en San Diego, California.

sus amigos personales sería el candidato priísta. Esa promesa presidencial dejaba entrever que el proceso quedaría en manos de sus paisanos bajacalifornianos.<sup>3</sup>

Pérez Tejada echó mano de una estrategia tradicional para obtener votos: prometió resolver prácticamente todos los problemas que aquejan a la ciudadanía: violencia, carencia de infraestructura urbana, desigualdad social, rezago educativo, centralismo, déficit público, etc. Su lema de campaña fue: "Yo vengo con soluciones", que informaba de la crítica hacia la administración panista por lo que, en su interpretación, había fallado en resolver. Por su parte, Terán Terán adoptó el lema de: "Seguridad y confianza para ti". En gran medida, el candidato panista basó su campaña en la defensa de la gestión gubernamental de Ernesto Ruffo, por lo que el gran protagonista fue de nuevo el gobernador.

La jornada electoral del 6 de agosto de 1995 transcurrió en calma, incluso mayor de la que esperaban algunos medios de comunicación nacionales. Sólo incidentes menores fueron reportados en las 2 036 casillas instaladas en los cuarenta municipios. (Los problemas más recurrentes serían: retraso en la instalación de casillas, mala calidad de los marcadores utilizados, ausencia de funcionarios —de casilla—, negativa de ciudadanos mexicanos residentes en Estados Unidos a ser marcados con tinta indeleble por temor a perder sus documentos en la frontera, etcétera.) Fueron, además, unas elecciones muy vigiladas, pues a los representantes de partido se sumaron 1 861 observadores electorales.

Los resultados de los comicios confirmaron el bipartidismo que caracteriza a la cultura política local. Los dos partidos mayoritarios concentraron el 90.8 por ciento de los votos emitidos. Pese al aumento de la abstención con respecto a las elecciones locales de 1992 (cuando la participación fue de un

78.5 por ciento), el 63 por ciento de los ciudadanos inscritos en el listado nominal acudió a las urnas. Comparada con las elecciones que el mismo día tuvieron lugar en los estados de Veracruz, Zacatecas, Aguascalientes y Oaxaca, la de Baja California puede considerarse como de una alta participación ciudadana. El candidato del PAN, Héctor Terán Terán, obtuvo el 49.6 por ciento de los votos válidos, mientras que Francisco Pérez Tejada recibió el 41.2 por ciento. A su vez, Rodolfo Armenta Scott, candidato del PRD, alcanzaba el 3.2 por ciento. La diferencia entre los dos principales contendientes se estrechó (8.4%) comparada con los resultados de 1989, cuando fue de 9.8 por ciento a favor del candidato del PAN, Ernesto Ruffo. A diferencia de seis años atrás, la dirigencia local del PRI reconoció al día siguiente de la jornada electoral que las tendencias les eran adversas.<sup>4</sup>

La sorpresa mayor en la configuración del nuevo mapa político, sin duda, tuvo lugar en las elecciones municipales. El PAN obtuvo las alcaldías de Tijuana y Mexicali (esta última considerada como el bastión del priísmo estatal; nunca este partido había conocido una derrota en la capital). Por su parte, el PRI recuperó los municipios de Tecate y Ensenada (baluarte panista desde 1986). Además, para el PAN será la mayoría en el Congreso, al obtener 11 diputaciones de mayoría y dos de representación proporcional, mientras que el PRI tendrá cuatro diputados de mayoría y siete de representación proporcional. Para la tercera fuerza, el PRD, será un diputado de minoría.

Varios factores se conjugan para explicar el triunfo panista en la entidad: las repercusiones de la crisis económica y la identificación de la política salinista como responsable de la misma; el rechazo a los métodos tradicionales de las cam-

<sup>4</sup> En 1989 el reconocimiento que en el mismo sentido expresara el presidente nacional del PRI, Luis Donald Colosio, había provocado una verdadera revuelta en el seno del priísmo local.

<sup>3</sup> A esa actitud del presidente Ernesto Zedillo se le llamó "sana distancia".

pañás priístas; la memoria viva ciudadana acerca de los saldos de las dos últimas administraciones estatales surgidas del PRI; el retorno de "dinosaurios" de dichas administraciones en apoyo a la candidatura de Pérez Tejada; las trayectorias de los candidatos. Esos factores parecen haber pesado más en la evaluación ciudadana que el desgaste natural de todo ejercicio de gobierno.<sup>5</sup>

Los saldos positivos son la participación ciudadana y el comportamiento de los partidos políticos. La posibilidad de conflicto postelectoral se disipó al aceptar los contendientes el veredicto ciudadano. Es un resultado esperanzador en medio de las turbulencias de los últimos tiempos.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Libros*

Aguilar Villanueva, Luis F., "Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado", Tijuana, B. C., Departamento de Estudios Sociales-El Colegio de la Frontera Norte (Cuadernos de Discusión, núm. 1), 1991.

Aziz Nassif, Alberto, *Chihuahua. Historia de una alternativa*, México, La Jornada Ediciones/CIESAS, 1994.

—, "Municipio y transición política: una pareja en formación", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 4ª reimp., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Calvo Pontón, Beatriz, "El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una interpretación regional desde la frontera norte", Ciudad Juárez, Unidad de Estudios Regionales-Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (Cuadernos de Trabajo, núm. 11), 1993.

Camacho, Manuel, *El futuro inmediato*, México, Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM (Col. La Clase Obrera en la Historia de México, 15), 1980.

Camp, Roderic Ai, *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1993.

<sup>5</sup> La falta de resolución a problemas identificados como de competencia municipal, al parecer, tuvo mayor repercusión en los casos de Tecate y Ensenada.

- Centeno, Miguel Ángel, *Mexico in the 1990s. Government and Opposition Speak Out*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies-University of California at San Diego, 1991.
- Córdova, Arnaldo, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, México, ERA (Serie Popular; 72), 1979.
- Cornelius, Wayne A., *Mexican Politics in Transition. The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies-University of California at San Diego (Monograph Series, 41), 1996.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *Don Crispín. Una crónica fronteriza. Memoria y diálogos de don Crispín Valle Castañeda*, 2ª ed., Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte, 1992.
- , *Reforma del Estado y empleo público. El conflicto laboral en el sector público de Baja California*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.
- Garrido, Luis Javier, "Un partido sin militantes", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 1992.
- Gilly, Adolfo, *Nuestra caída en la modernidad*, México, Joan Boldó i Clement, 1988.
- Hernández Chávez, Alicia, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México/Fideicomiso de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Hernández Vicencio, Tania, *Los gremios de taxistas en Tijuana. Alternancia política y corporativismo cetemista*, Tijuana, Departamento de Estudios Sociales-El Colegio de la Frontera Norte (Col. Cuadernos, núm. 7), 1995.
- López Cárdenas, Próspero, "Legislación especial y sindicalismo de trabajadores al servicio del Estado", en Javier Aguilar (coord.), *Los sindicatos nacionales en el México contemporáneo*, vol. 4 (*Educación, telefonistas y bancarios*), México, García Valdés (Colección Ciencias Sociales), 1989.
- Maia Muniz, Reynaldo, "Reforma del Estado en América Latina: édescentralización o decadencia del Estado-nación?", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C./Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1992.
- Martínez Assad, Carlos y Álvaro Arreola Ayala, "El poder de los gobernadores", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.
- Merino, Mauricio, *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Popular, 488), 1993.
- , *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4), 1995.
- Merino Mañón, José (coord.), *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación/Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.
- Monsiváis, Carlos, *Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*, México, ERA, 1987.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, vol. 4, 1ª reimp., trad. de Leonardo Wolfson, Buenos Aires, Paidós, 1991.
- Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, trad. de Juan Gutiérrez, Madrid, Sistema, s/f.
- Rodríguez, Victoria E. y Peter M. Ward, *Political Change in Baja California. Democracy in the Making?*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies-University of California at San Diego (Monograph Series, 40), 1994.
- Trejo Delarbre, Raúl, *Crónica del sindicalismo en México (1976-1988)*, México, Siglo XXI, 1990.



Valderrábano, Azucena, *Historias del poder. El caso de Baja California*, México, Grijalbo (Política Mexicana), 1990.

Zapata, Francisco, *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*, México, Centro de Estudios Sociológicos-El Colegio de México (Documentos de Trabajo), 1987.

Ziccardi, Alicia, "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1995.

*Artículos en revistas*

Aguilar Camín, Héctor, "Compuerta", en *Nexos*, núm. 223, México, julio de 1996.

Alegría, Tito, "Ciudad y transmigración en la frontera de México con Estados Unidos", en *Frontera Norte*, vol. 2, núm. 4, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre de 1990.

Arceo Urzúa, Rubén (recopilador), "En la historia de nuestro sindicato SUTSPEMIDBC los fundadores fueron 105", en *Imagen Sindical*, época V, año 1, núm. 5, Tijuana, B. C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, noviembre de 1991.

Becerra, Ricardo, "Felipe Calderón y el PAN: ¿Hacia una derecha hegemónica?", en *Nexos*, núm. 221, México, mayo de 1996.

Bizberg, Ilán, "La crisis del corporativismo mexicano", en *Foro Internacional*, vol. XXX-4, núm. 120, México, El Colegio de México, abril-junio de 1990.

———, "¿Para qué sirve el Congreso del Trabajo?", en *Cuaderno de Nexos*, núm. 34, *Nexos*, núm. 160, México, abril de 1991.

Casar, María Amparo, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, primer semestre de 1996.

———, "¿Qué será del corporativismo mexicano?", en *Nexos*, núm. 168, México, diciembre de 1991.

Cobián, Felipe y Antonio Jáquez, "Se acabaron los tiempos del descontón; ya no hay un jefe único; pido paz al gobierno federal: Ruffo", en *Proceso*, núm. 914, México, 9 de mayo de 1994.

Chávez, Elías, "Ejército en retirada, el PRI 'cede' espacios, pero tendrá que entregar el cuartel general; para el 2000, 'soy materia dispuesta': Ernesto Ruffo", en *Proceso*, núm. 980, México, 14 de agosto de 1995.

"Editorial", en *Imagen Sindical*, núm. 2, Tijuana, B. C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, abril de 1978.

"Editorial", en *Imagen Sindical*, año II, núm. 16, Tijuana, B. C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, junio de 1979.

"Editorial. Un viejo anhelo", en *Imagen Sindical*, núm. 3, Tijuana, B. C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, mayo de 1978.

"El SUTSPEMIDBC reafirma su convicción priísta", en *Imagen Sindical*, época V, año 1, núm. 3, Tijuana, B. C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, marzo de 1991.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "Baja California y la modernización estatal", en *Cuaderno de Nexos*, núm. 56, *Nexos*, núm. 182, México, febrero de 1993.

———, "El SNTE ante la modernización educativa y la alternancia política en Baja California", en *Frontera Norte*, vol. 9, núm. 17, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio de 1997.

———, "Interrogantes de la transición", en *Cuaderno de Nexos*, núm. 71, *Nexos*, núm. 197, México, mayo de 1994.

Hermet, Guy, "El desencanto de la democracia" (entrevista

ta de Eduardo A. Bohórquez, David Gómez Álvarez y Guillermo Rosas), en *Nexos*, núm. 217, México, enero de 1996.

Jelin, Elizabeth, "¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONGs en los años noventa", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, núm. 4, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, octubre-diciembre de 1994.

Knight, Alan, "México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana", en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, primer semestre de 1996.

Lechner, Norbert, "¿Por qué la política ya no es lo que fue?", en *Nexos*, núm. 216, México, diciembre de 1995.

Loeza, Soledad, "La incertidumbre política mexicana", en *Nexos*, núm. 186, México, junio de 1993.

———, "La sociedad civil me da miedo", en *Cuaderno de Nexos*, núm. 69, *Nexos*, núm. 195, México.

Loyo Brambila, Aurora, "Actores y tiempos políticos en la modernización educativa", en *El Cotidiano*, año 8, núm. 51, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, noviembre-diciembre de 1992.

———, "¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio de 1993.

Merino, Mauricio, "¿Qué pasó con la transición?", en *Cuaderno de Nexos*, *Nexos*, núm. 201, México, septiembre de 1994.

Meyer, Lorenzo, "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio de 1993.

Mizrahi, Yemile, "¿Administrar o gobernar? El reto del go-

bierno panista en Chihuahua", en *Frontera Norte*, vol. 8, núm. 16, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre de 1996.

Mizrahi, Yemile, "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", en *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, segundo semestre de 1995.

"Nuevo dirigente de los burócratas a nivel estatal", en *Imagen Sindical*, época V, año 1, núm. 1, Tijuana, B. C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, junio de 1990.

Pereyra, Carlos, "Estado y movimiento obrero", en *Zona Abierta*, núms. 48/49, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, julio-diciembre de 1988.

"Presencia de nuestro Sindicato en el desfile del lo. de mayo", en *Imagen Sindical*, época V, año 1, núm. 1, Tijuana, B. C., sutspemidbc, Sección Tijuana, junio de 1990.

Romero, Jorge Javier, "La política de mañana. La futura forma institucional", en *Nexos*, núm. 192, México, diciembre de 1993.

Ruffo Appel, Ernesto, "Es el momento de la prudencia" (entrevista de Federico Reyes Heróles y René Delgado), en *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 20, México, noviembre de 1992.

Sandoval Flores, Etelvina, "Maestras y modernización educativa", en *El Cotidiano*, año 9, núm. 53, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, marzo-abril de 1993.

Silva-Herzog Márquez, Jesús J., "Memorias del ornitorrincó", en *Nexos*, núm. 194, México, febrero de 1994.

"Síntesis de la historia del SUTSPEMIDBC", en *Imagen Sindical*, época V, año 1, núm. 5, Tijuana, B. C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, noviembre de 1991.

Street, Susan, "SNTE ¿proyecto de quién?", en *El Cotidiano*, año 9, núm. 56, México, División de Ciencias Sociales y

Humanidades-Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, julio de 1993.

"Todas las plazas que no sean de confianza, para el SUTSP-MIDBC, aspiración del alcalde de Tijuana", en *Imagen Sindical*, núm. 2, Tijuana, B. C., SUTSP-EMDBC, Sección Tijuana, abril de 1978.

#### Emerografía

"A la opinión pública", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 28 de junio de 1993.

Alarcón Requejo, Víctor, "Ruffo: Agotado el tema de las participaciones", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 2 de julio de 1993.

Álvarez, Arturo y Teodoro González, "Hoy, la transferencia de servicios a los municipios", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 6 de abril de 1993.

Armenta Scott, Rodolfo, "Burocratas: ¿despidos justificados?", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 19 de febrero de 1993.

Arvizu Gálvez, Carla y Hortencia Martínez, "IP descalifica paros de empleados", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 20 de febrero de 1993.

Arvizu Gálvez, Carla y Francisco Lizárraga, "Queda en buenas manos la educación en BC: Zedillo", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 15 de diciembre de 1992.

Barroso, Santiago, "Por nocaut técnico, Ruffo le ganó a Fierro Márquez", en *Zeta*, Tijuana, B. C., semana del 22 al 28 de septiembre de 1995.

Burciaga Salazar, Alma Rosa, "El CEM a favor del Gobierno del Estado", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 20 de febrero de 1993.

"Burocratas desafían al gobierno estatal", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 14 de noviembre de 1992.

Bustos, Edmundo, "Solidaridad priísta con los burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 5 de enero de 1992.

tas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 5 de enero de 1993.

Carrasco Licea, Rosalba y Francisco Hernández y Puente, "La geografía Norte-Sur de la marginación", en *La Jornada*, México, D. F., 27 de septiembre de 1993.

"Comunicado al magisterio", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 6 de octubre de 1992.

Contreras, Óscar F. y Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Frontera y sociedad en Baja California", en *Política*, núm. 115, suplemento de *El Nacional*, México, D. F., 18 de julio de 1991.

"Crearán unidades policíacas de los tres niveles", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 12 de mayo de 1994.

Creel Miranda, Santiago, "Prohibido mencionar su nombre: transición", en *Zeta*, Tijuana, B. C., semana del 2 al 8 de febrero de 1996.

Dávila, Ismael, "Con el apoyo de Fierro, Mercado y Vizcarra, Ruffo Appel lo consiguió", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 3 de enero de 1993.

—, "ERA persiste en su pleito", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 23 de julio de 1993.

—, "Rechazo a nueva Ley del Servicio Civil. Es firme la posición del magisterio", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 1 de octubre de 1992.

—, "Suspenden los paros de burócratas", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 21 de abril de 1993.

"Desplegado", en *Zeta*, Tijuana, B. C., semana del 5 al 11 de febrero de 1993.

"Deuda pública estatal, inferior a la media nacional: Ruffo", en *Cambio*, Tijuana, B. C., 5 de septiembre de 1994.

"El COR respalda a la burocracia", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 30 de octubre de 1993.

Espinosa, María de Jesús, "La fusión de SHCP y SPP es sólo el primer paso", en *La Jornada*, México, D. F., 19 de enero de 1992.

- Flores, Santiago, "Se fractura la cúpula de la burocracia en esta frontera", en *El Sol de Tijuana*, Tijuana, B. C., 26 de enero de 1993.
- Garibay, Aurelio, "Apoyan panistas a Ruffo en su demanda de fondos", en *La Jornada*, México, D. F., 4 de julio de 1993.
- , "Paro general de burócratas en BC ante el despedido de 400 sindicalizados", en *La Jornada*, México, D. F., 24 de febrero de 1993.
- Gómez, Enrique y Felipe Olvera, "BC tendrá adeudo de 460 mdnp", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 3 de agosto de 1993.
- González Luna, Teodoro, "Listo el emplazamiento a huelga", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 24 de febrero de 1993.
- , "Pactaron aumento salarial de 9% para burócratas, retroactivo al 1 de mayo", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 23 de julio de 1993.
- , "Pese a todo fue un buen año: burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 1 de enero de 1994.
- , "Protestaron empleados públicos contra los despidos", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 16 de febrero de 1993.
- , "Rubén Arceo, nuevo líder de los burócratas", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 26 de marzo de 1993.
- Heras, Antonio y Roberto Garduño, "Pide Zedillo a legisladores de BC cerrar filas con Terán", en *La Jornada*, México, D. F., 23 de diciembre de 1995.
- Herrera Cienfuegos, Araceli, "Escobedo Osuna señaló públicamente que quiere la diputación por el PRI", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 27 de noviembre de 1991.
- Herrera, Mario, "Elecciones en Baja California. Aritméticas del voto", en *Cambio*, Tijuana, B. C., 28 de septiembre de 1994.
- Jiménez Vega, Jesús, "Acuerda el CT apoyar la lucha de los

burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 3 de marzo de 1993.

Jiménez Vega, Jesús, "Arreglo entre gobierno y sindicato de burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 17 de julio de 1993.

——— y Guadalupe Esparza, "Apoya el sector obrero la lucha de burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 14 de marzo de 1993.

Lizárraga, Francisco, "Firme propósito gubernamental para la reestructuración de 728 plazas", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 23 de diciembre de 1992.

———, "Marcha mitin de empleados públicos en Mexicali contra recortes de personal", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 29 de octubre de 1993.

"Los burócratas deciden dejar la diputación por un mayor poder", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 14 de diciembre de 1983.

Lu, Argelia, "Asumió Manuel Trasviña Pérez liderazgo de los empleados públicos en Tijuana", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 26 de febrero de 1993.

Martínez Báez, Hortencia, "Anuncian burócratas próximo emplazamiento a huelga", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 14 de marzo de 1993.

Medrano, José Luis, "Transferencia de 990 planteles al Estado", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 15 de diciembre de 1992.

Morales Lechuga, Ignacio, "La procuraduría estatal sí protege a narcotraficantes (Carta a Zeta)", en *Zeta*, Tijuana, B. C., semana del 18 al 24 de marzo de 1994.

"Nueva relación con BC: Zedillo", en *Cambio*, Tijuana, B. C., 22 de diciembre de 1995.

"Orientaciones a los maestros, padres de familia y opinión pública", en *Zeta*, Tijuana, B. C., semana del 2 al 8 de octubre de 1992.

Ortiz Franco, Francisco J., "De cumplirse el 'Pacto', disminuirá la violencia", en *Zeta*, Tijuana, B. C., semana del 15 al 21 de abril de 1994.

Padilla, Rubén, "Se lanzan contra los 'jinetes' en la burocracia", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 25 de enero de 1993.

Peñuelas Alarid, Bernardo, "No se justifica el despido de burócratas sindicalizados, dice Rodolfo Armenta Scott", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 23 de febrero de 1993.

"PRI condena acciones contra los burócratas", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 5 de enero de 1993.

"¿Qué pasa con el dinero de los bajacalifornianos?", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 1 de julio de 1993.

Ramírez, Carlos, "Archivo Político", en *La Crónica*, Mexicali, B. C., 19 de noviembre de 1995.

Rentería, Horacio, "Anunció Ruffo sobre obligado recorte de personal para 1993", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 12 de octubre de 1992.

—, "No más ceses de burócratas en 1994 a menos que haya imprevistos: ERA", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 28 de noviembre de 1993.

—, "Persiste la posibilidad de reajuste de burócratas en B. C.: Gil Samaniego", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 29 de noviembre de 1993.

—, "Tomó protesta Castro Bojórquez a nuevos funcionarios priístas de Baja California", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 19 de diciembre de 1991.

Rotella, Sebastián, "Perilous State of Affairs", en *Los Angeles Times*, Los Ángeles, Calif., 8 de mayo de 1994.

"Se fortalecerán los municipios con la descentralización: ERA", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 7 de abril de 1993.

"Se fusionarán Hacienda y spp", en *La Jornada*, México, D. F., 8 de enero de 1992.

Subcomandante insurgente Marcos, "De árboles, trans-

gresores y odontología", en *La Jornada Semanal*, núm. 45, suplemento dominical de *La Jornada*, México, D. F., 14 de enero de 1996.

Tejeda, Laura, "Entregó Ruffo iniciativa para regir la relación con el magisterio en BC", en *El Financiero*, México, D. F., 10 de diciembre de 1992.

"Trasviña Pérez, nuevo líder sindical burócrata", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 5 de febrero de 1993.

Walter Rangel, José, "Información estadística básica del estado de BC", en *Diálogo Nacional*, núm. 1, suplemento de *El Nacional*, México, D. F., 1 de noviembre de 1989.

*Leyes, reglamentos y documentos*

*Baja California Resultados definitivos, tabuladores básicos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1991.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*, Mexicali, Departamento de Ediciones-Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Baja California, abril de 1986.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2ª ed., México, Trillas, 1984.

"Decreto no. 12", en *Periódico Oficial*, t. XCIX, núm. 40, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 11 de diciembre de 1992.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "Educación y transición política en México. Una perspectiva regional", ponencia presentada en la XLI Reunión Anual de la Comparative and International Education Society (CIES), "Educación, Democracia y Desarrollo en el Fin de Siglo", México, D. F., del 19 al 23 de marzo de 1997.

*Estatutos del SUTSPEMIDBC*, Tijuana, B. C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, 1989.

*Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, Mexicali, Gobierno del Estado de Baja California, 1995.

"Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descendralizadas de Baja California", en *Periódico Oficial*, t. XCVI, núm. 29, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 20 de octubre de 1989.

"Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California", en *Periódico Oficial*, núm. 75, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre de 1955.

"Ley de Tránsito y Transportes del Estado", en *Periódico Oficial*, t. LXXXIX, núm. 22, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 10 de agosto de 1982.

*Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional*, 21ª ed., México, Porrúa, 1986.

Ramírez Saiz, Juan-Manuel, "Las dimensiones de la ciudadanía. Implicaciones teóricas y puesta en práctica", ponencia presentada en el XV Encuentro de la Red Nacional de Investigación Urbana: Poder, Cultura Política y Pobreza, El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich., del 3 al 4 de noviembre de 1994.

"Reformas al artículo 33 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California", en *Periódico Oficial*, núm. 299, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 10 de marzo de 1962.

Rionda, Luis Miguel, "Cambio político en Guanajuato: la primera experiencia bipartidista en México, 1991-1995", ponencia presentada en el XIX International Congress, Latin American Studies Association, LASA 95, Washington, D. C., del 28 al 30 de septiembre de 1995.

SNTE. *Estatutos, declaración de principios y reglamento general de asambleas*, México, Edit. del Magisterio "Benito Juárez", 1988.

Torres, Gabriel, "Ciudadanización y politización: las elecciones jaliscienses del 95", ponencia presentada en el XIX International Congress, Latin American Studies Association, LASA 95, Washington, D. C., del 28 al 30 de septiembre de 1995.

UNE, Ciudadanos en Movimiento, *Estatutos*, México, PRI, 1990.

*X Censo General de Población y Vivienda, 1980*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1983.

*XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1991.

#### *Entrevistas y bases de datos*

Encuesta "Cultura Política y Actitudes Electorales de los Residentes de Baja California, fases 1 y 2", El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B. C., julio de 1995.

Entrevista a Fernando Cano Medina, secretario del Interior del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSGEM, Tijuana, B. C., 10 de diciembre de 1991.

Entrevista al profesor Luis Lozano, secretario de Organización del Comité Ejecutivo Municipal (Tijuana) de la FSTSE, Tijuana, B. C., 10 de diciembre de 1991.

Entrevista al profesor Manlio Fabio Macías Rivera, secretario de Orientación Ideológica y Sindical del Comité Ejecutivo Seccional, Sección 2 del SNTE, Mexicali, B. C., 2 de enero de 1991.

## ÍNDICE

<i>Introducción</i> .....	11
<i>I. Ciudadanos y democracia política</i> .....	17
Presentación.....	17
Corporativismo y avance civil en México.....	18
Ser ciudadano.....	20
La participación ciudadana. Tres aproximaciones.....	22
Baja California. Gobierno panista y democratización política.....	27
<i>II. Cultura política y elecciones</i> .....	31
Presentación.....	31
Una historia bipartidista, 1971-1995.....	32
Las alternancias: 1983-1992.....	36
La elección de 1995. Cultura política y triunfo panista.....	39
Alternancia y cultura política.....	49
Nota final.....	53
<i>III. La tarea de gobernar. Una experiencia presidencialista regional</i> .....	55
Presentación.....	55
El sustento presidencial.....	56
La relación centro-periferia.....	59
El presidente, el poder local y la alternancia política.....	60
Los actores.....	63
El PAN en el gobierno.....	64
El PRI en la oposición.....	67
Participación y bipartidismo.....	70
A manera de conclusión.....	72

IV. *Alternancia y liberalización política.*

<i>El PAN en el gobierno de Baja California</i> . . . . .	75
Presentación . . . . .	75
Alternancia local, liberalización política y transición nacional . . . . .	77
En el centro, la Presidencia; fuera del centro, el presidencialismo . . . . .	81
Baja California 1989-1995, alternancia política acotada . . . . .	86
A manera de conclusión . . . . .	96
V. <i>Gestión pública y alternancia política</i> . . . . .	99
Presentación . . . . .	99
Transición y alternancia política . . . . .	100
Baja California. Frontera y vida urbana . . . . .	101
Elecciones y gobierno . . . . .	104
El trayecto gubernamental . . . . .	107
Hacia el final del sexenio . . . . .	118

VI. *Tendencias de cambio en la estructura corporativa.* . . . . 121

Tendencias de cambio en la estructura corporativa regional . . . . .	123
Sector obrero. Los gremios de taxistas de la CTM . . . . .	125
Sector popular. El Sindicato Único de Burócratas . . . . .	127
A manera de conclusión . . . . .	130

VII. *Las transformaciones del corporativismo regional.*

<i>Relaciones Estado-sindicato en el sector público</i> . . . . .	133
Presentación . . . . .	133
Reforma del Estado y transformación corporativa . . . . .	135
Empleo público y reforma del Estado en Baja California . . . . .	142
Condicionantes del marco legal de las relaciones laborales en el sector público . . . . .	146
La FSTSE en Baja California . . . . .	149
Cambios en las bases legales de la relación gobierno-sindicato . . . . .	152
Trayecto sindical y cambio de gobierno . . . . .	162

## La representación de la burocracia. Continuidad

y ruptura en la dinámica corporativa . . . . .	167
A manera de conclusión . . . . .	173
Anexo. El conflicto laboral durante 1993 . . . . .	175
VIII. <i>Modernización educativa y cambio político</i> . . . . .	183
Modernización educativa. Implicaciones regionales . . . . .	183
Cambio de gobierno y transición corporativa . . . . .	185
El conflicto en torno a la federalización . . . . .	188
La conflictividad actual . . . . .	192
IX. <i>Violencia y ejercicio gubernamental</i> . . . . .	195
X. <i>Las elecciones de 1995. Participación ciudadana y triunfo panista</i> . . . . .	199
<i>Bibliografía</i> . . . . .	205



**ALTERNANCIA POLÍTICA  
Y GESTIÓN PÚBLICA**

Esta obra fue formada en el Departamento de Publicaciones y Comunicación de El Colegio de la Frontera Norte, en Tijuana, B. C. y fue corregida por Eleizer Navarro y Heriberto Yépez.

Se terminó de imprimir en septiembre del año 2000, en los talleres de Programas Educativos, S.A. de C.V. Calz. Chabacano No. 65-Local A, Col. Asturias C.P. 06850, México D.F.

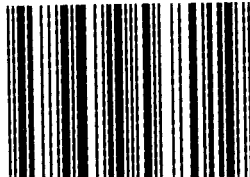
EMPRESA CERTIFICADA POR EL INSTITUTO MEXICANO DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN A.C. BAJO LA NORMA ISO-9002:1994/NMX-CC-004:1995 CON EL No. DE REGISTRO RSC-048

Se tiraron 1,000 ejemplares.

Las experiencias de alternancia política estatal han sido centrales para la discusión de la llamada “transición mexicana a la democracia”. El caso de Baja California, por ser el primero desde la fundación del sistema político presidencialista, alentó un comprensible optimismo acerca de los alcances de la apertura y del cambio político democrático. Se reconoció como evidencia de que nos encontrábamos en plena transición y, más aún, de que la democracia había llegado a la entidad.

Diez años después del primer triunfo reconocido del Partido Acción Nacional a una gubernatura, y con seis estados gobernados por el mismo —Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro—, las razones para el optimismo se han moderado. Parece que la realidad se empeña en demostrar que la transformación o democratización del sistema político mexicano es un proceso más complejo y accidentado que el cambio del partido en el gobierno.

ISBN 968-856-801-5



9 789688 568019