
Gestión Pública y Alternancia Política

Baja California, 1989-1994

*Victor Alejandro Espinoza Valle
Premio INAP 1992*

Presentación¹

Con el reconocimiento del triunfo de un partido de oposición en las elecciones para gobernador en el verano de 1989 en Baja California, se inaugura una nueva etapa en las relaciones entre la federación y los gobiernos de los estados. El 1º de noviembre de 1989 un candidato de extracción panista asume por primera vez la conducción de un gobierno estatal; 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.

Este trabajo se interesa por 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 las transformaciones sociales que vive nuestro país y de manera particular la sociedad fronteriza bajacaliforniana.

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. En la dimensión política el proceso ha sido más incierto. La modernización política ha sido conducida por la autorreforma del Estado y por una liberalización controlada de la vida política, fundamentalmente por medio de la democracia procedimental.

Si por transición entendemos “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”,² 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 periodo de “liberalización”, concepto más adecuado que el de transición.³ Los resultados electorales del pasado 21 de agosto, 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.⁴

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 han podido atestiguar el desempeño de ejecutivos panistas durante el presente sexenio. Dada la constitución de nuestra forma de gobierno, para ningún analista parece quedar duda de la voluntad del

ejecutivo federal para permitir el cambio gubernamental en Guanajuato, Chihuahua y Baja California. En los tres casos, también, se vislumbra ya en el horizonte cercano la posibilidad del retorno del PRI al ejercicio de gobierno; ello de manera más clara en el estado de Baja California. El comportamiento electoral reciente prefigura esta tendencia. Así, la alternancia política como repetición regular de gobiernos de distinto signo y sujeta a la voluntad federal, parece ser una realidad de nuestro singular proceso de transición.

La alternancia política acotada no se explica sólo por el impulso liberalizador del ejecutivo federal, el mismo que se ha transformado en legitimidad y capital político; existe un reclamo democrático permanente que ha madurado en la sociedad bajacaliforniana 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 su reciente crecimiento urbano. Fenómenos que han marchado de la mano y que siguen siendo referencias históricas y cotidianas para sus ciudadanos. Baja

California es una entidad fronteriza. Es la única entidad en la frontera que colinda con el estado de California. Pero además, su vecino es el estado más rico de los Estados Unidos -la producción de California es considerada como la séptima economía del mundo-, en contraste con los estados del sureste cuyas economías se encuentran entre las más deprimidas de aquel país.

En Baja California aproximadamente el 95% de sus habitantes viven en la zona urbana, concentrada en 4 municipios (Tijuana, Tecate, Ensenada y Mexicali); con excepción de este último, 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% de sus habitantes residen en sus tres municipios fronterizos (Tijuana, Tecate y Mexicali); lo que será una diferencia fundamental con respecto a los otros cinco estados nortños. 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 80, 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 del orden del 65.3%. La tasa promedio anual de crecimiento durante la última década fue del 3.6%, que contrasta notablemente con el 2.1% del promedio anual nacional.⁵ Evidentemente, este explosivo crecimiento demográfico se explica en buena medida a partir de 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 migrantes, tanto los que buscan cruzar hacia el país vecino, como los que deciden probar suerte desde "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% de la emigración total hacia Estados Unidos.⁶

Históricamente, la población del estado se ha concentrado en las actividades de comercio, servicios, transportes y comunicaciones. En 1990, el 57.8% de la PEA ocupada correspondió al sector terciario, mientras que el 31.7% correspondía al sector secundario y sólo el 10.3% al sector primario.⁷ 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 alfabetada. El 95.1% de la población sabe leer y escribir, porcentaje que se sitúa arriba de la media nacional que es del 87.4%.⁸ 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 superado por Nuevo León y el Distrito Federal.⁹

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 participación política.¹⁰ 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 que para

algunos analistas “Baja California sufre un acentuado bipartidismo”.¹¹ Las elecciones locales se han distinguido por la fuerte competencia entre las dos organizaciones; en algunos casos incluso se ha llegado a la violencia, como en 1968 en los municipios de Tijuana y Mexicali.¹²

Sin embargo, la fuerza organizada del PAN se traduce en ejercicio gubernamental en 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 su ciudad, Ensenada. Ruffo Appel se convirtió en el primer candidato de oposición en obtener un puesto de representación popular en la historia de la entidad.¹³ En tres elecciones consecutivas (1986, 1989 y 1992) el PAN ha triunfado en este ayuntamiento. Hasta 1994, el PAN ha controlado la alcaldía de Ensenada por 8 años consecutivos. En el caso de Tijuana, en dos elecciones consecutivas (1989 y 1992) han triunfado los candidatos del PAN (Carlos Montejo Favela y Héctor Osuna Jaime) y en Tecate, en 1992, por primera ocasión se le reconoció el triunfo a un candidato de este partido (Pablo Contreras Rodríguez). Sólo en Mexicali -la capital del estado- el PRI ha mantenido su hegemonía en las elecciones municipales. Con respecto al Congreso local, en los últimos cinco 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 9 de las diputaciones por mayoría, mientras que al PRI le correspondieron 6 y las 4 de representación proporcional se repartieron de la forma siguiente: 1 PARM, 1 PPS, 1 PFCRN, y 1 PRD. Para las siguientes elecciones locales (2 de agosto de 1992), se estrechó la ventaja del PAN pues 8 de las 15 curules de mayoría fueron para este partido, mientras que el PRI obtuvo 7 y las 4 de minoría correspondieron al PRD.

En 1988 la sociedad bajacaliforniana dio muestras de su particular comportamiento electoral al expresar sus preferencias por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, candidato a la presidencia de la República por el Frente Democrático Nacional. Fue el único estado norteño donde triunfó Cárdenas, obteniendo el 37.18% de los votos; mientras que a Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI, le correspondió un 36.6% y a Manuel J. Clouthier, del PAN, un 24.38%. 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 alzaba con la victoria, para convertirse en el primer gobernador de oposición en la historia política postrevolucionaria. Con el

52.33% de los votos computados como válidos, superaba a la candidata del PRI, Margarita Ortega Villa, quien obtuvo el 41.6%.¹⁴ El reconocimiento del triunfo panista se convirtió en la noticia más importante al iniciarse el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Más allá de la -fundamental- voluntad presidencial de reconocer el triunfo de Ruffo Appel, los resultados de los últimos procesos electorales, incluyendo el proceso federal del pasado 21 de agosto 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.¹⁵ De ahí lo difícil que resulta el análisis prospectivo.

El 1 de noviembre de 1989 Ernesto Ruffo Appel tomaba el juramento como gobernador constitucional. A tan trascendental ceremonia acudiría el presidente Carlos Salinas de Gortari; con ello el presidente enviaba un mensaje al priísmo local en rebeldía: el sacrificio de la gubernatura debía verse como una inversión en capital legitimador, el proyecto modernizador así lo demandaba.

El trayecto gubernamental

El triunfo panista dejó como saldo una profunda crisis en el priísmo estatal. La

decisión del presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Luis Donaldo Colosio, al 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 sus estructuras de sustento: el ejercicio de gobierno. Crisis refrendada por los resultados electorales de 1992¹⁶ y que a pesar del triunfo federal de 1994 parece no superada, lo que vuelve incierto el resultado del proceso electoral de 1995 en el que se disputará de nuevo la gubernatura, 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 provenientes, preferentemente, de las organizaciones priistas locales que han perdido importantes cuotas de poder durante los últimos años, también de quienes apuestan por el regreso del PRI al gobierno del estado.¹⁷ Quizá el desafío mayor para el gobierno panista ha sido demostrar que con administración honrada se remedian los grandes males sociales. A 13 meses de concluir su mandato, Ruffo Appel no ha podido responder a esa

promesa central de su campaña electoral.

En el balance general de la gestión panista, un cambio central 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 ejecutivo y 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 por conducto de las organizaciones. 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

normativa vigente (por ejemplo, la Ley de Tránsito y Transportes del Estado) para atender las demandas de los peticionarios de licencias para el autotransporte público, al margen de los líderes que las monopolizaban.¹⁸ 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”.¹⁹

Ha sido el sector público la principal arena de confrontación entre el ejecutivo y la dirigencia tradicional. El Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California (SUTSPEDMIDBC), 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

secanalizaban a la organización gremial, traducibles en apoyos políticos.²⁰ A diferencia del nuevo trato instrumentado con los gremios de taxistas, sería la dirigencia sindical quien echara mano de la normativa 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 normativa tenían por objeto fortalecer a la organización gremial y garantizar derechos laborales como el de huelga.²¹

La estrategia del gobernador por 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 Romo 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 el mes de febrero de ese año- 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 Seccional encabezado por Roberto Pérez de Alba. Romo Castro se sentiría traicionado y abandonado por el gobernador e iniciaría una serie de movilizaciones contra el ejecutivo, las que culminarían con actos violentos durante el mes de julio de 1993. Ese fue el final de la apuesta del ejecutivo por encontrar interlocutores al interior del sindicato magisterial.

Buscar promover y fomentar la formación de grupos que provean una mayor competencia como vía para superar los esquemas tradicionales de negociación social y política, ha sido una 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".²²

La estrategia de modernización de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones sociales difiere del trayecto seguido a nivel 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, 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 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 a nivel nacional. 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 por medio de una estrategia jerarquizada de acciones: a) disminución de los ritmos de crecimiento del personal con base en la restricción en el número de trabajadores contratados y al recorte en

el empleo; b) reordenamiento y municipalización de oficinas públicas y c) modernización -marginal- de los procesos de trabajo.²³ La apuesta de Ruffo por modernizar la administración pública ha sido seriamente cuestionada por la dirigencia del SUTSPEDMDBC. En su opinión el déficit público no se resuelve con la disminución de los ritmos de crecimiento del personal gubernamental y sí poniendo topes a los salarios de los funcionarios públicos que han crecido “desmesuradamente bajo la administración panista, así como al incremento 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.²⁴ 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 acordarse 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 materializó 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 tenido lugar durante el verano. El SNTE salió fortalecido del enfrentamiento.²⁵

Dos han sido los temas que, dada 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 sus inicios.²⁶ La aspereza en el trato con las dependencias encargadas del despacho de los asuntos anteriormente señalados ha tenido lu-

gar 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 a partir del 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% de los recursos que administra el gobierno de la entidad provienen de aquéllas, el gobernador sostenía que en términos absolutos eran insuficientes para hacer frente a la necesidades económicas y sociales de la entidad; por ello demandaba un mejor trato fiscal para los estados, pues resultaba injusto que la Federación se quedara con el 81% de lo recaudado en el país y devolviera sólo el 16% a los estados y el 3% a los municipios.²⁷ 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: "El estado de Baja

California recibió en 1991 (...) por la vía de las participaciones federales y del gasto federal, 13.5% más de lo que dicha entidad genera por concepto de impuestos federales".²⁸ 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.²⁹ 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 participaciones y el 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.³⁰

El otro tema fuente de tensión entre el gobierno estatal y la Federación, lo ha sido el de la violencia que se abate sobre la entidad, sobre todo la relacionada con el narcotráfico.³¹ 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”.³² 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 colusión entre organizaciones criminales y el aparato judicial estatal y federal”.³³ Esto último representa una aceptación básica que puede permitir avanzar en la definición del problema.

Un importante paso en el camino de la concertación política en la entidad fue la firma del “Pacto por Baja California”, el pasado 12 de abril, signado por las principales organizaciones sociales y políticas, así como por los representantes de los diferentes órdenes de gobierno. El objetivo del Pacto es el combate a la violencia y la delincuencia en el estado.³⁴ 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 policíacos especiales.³⁵ En este último

renglón, se dio un paso importante el día 11 de mayo cuando en una reunión celebrada en Los Pinos entre el presidente de la República, el gobernador del estado y el presidente municipal de Tijuana, acordaron la formación de las Unidades Policiacas Interdisciplinarias (UPIs).³⁶ Estas unidades incorporan elementos de las distintas policías que actúan en la entidad -judicial federal, estatal y policía municipal-, lo que permite la coordinación de los diferentes esfuerzos. En Baja California existe el antecedente de un cuerpo policiaco con tales características, y el cual ha dado excelentes resultados en los últimos años: el Grupo Beta, creado en el presente sexenio, su intervención ha permitido reducir la extorsión a la cual se veían sometidos los migrantes a su paso por esta frontera. Se trata de un grupo seleccionado rigurosamente entre policías con demostrada honradez y profesionalismo, a los cuales se les capacitó 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 de-

manda 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 1995 nuevamente la sociedad bajacaliforniana deberá acudir al llamado de las urnas para renovar los poderes ejecutivo y legislativo. En virtud de nuestra 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 dan indicios de una recuperación del PRI en la entidad. Si en el verano próximo se refrendan esas preferencias, veríamos 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 muestra las paradojas de la alternancia política. Los nuevos comicios se llevarán a cabo bajo una nueva normativa. Actualmente se encuentra en discusión la reforma a la ley electoral estatal; sin excepción los partidos 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 en su lugar se integre un Tribunal calificador. En resumen: no intervención del 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.³⁷ 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 de la alternancia es la posición 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 normativa 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? Estas son sólo algunas de las interrogantes que pronto podrán encontrar respuesta con el nuevo gobierno.

Como señalamos, uno de los cambios más importantes que ha 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 en los métodos de negociación no han tenido correspondencia al interior de las organizaciones; es decir, las prácticas sindicales siguen observando pautas típicamente corporativas. Las relaciones entre dirigentes y bases no parecen haber sufrido alteraciones substanciales y la añeja cultura clientelar y patrimonialista se resiste a partir. El corporativismo no sólo es encuadramiento de intereses, también implica una cultura política. Por ello, los cambios de Ruffó en este terreno son frágiles y reversibles. La alternancia política local requiere 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. Esa parece ser la exigencia de la nueva ciudadanía; la historia política reciente de Baja California así lo demuestra.

Notas

¹ Agradezco el apoyo de Ofelia Silvia Nieto Méndez, becaria de investigación del DES-COLEF, en la revisión hemerográfica.

² O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Phillippe C. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias in-*

ciertas, vol. 4, trad. Leonardo Wolfson, Paidós, Buenos Aires, 1991, p. 19.

³ Loeza, Soledad. "La incertidumbre política mexicana" en *Nexos*, no. 186, junio de 1993, México, p. 46.

⁴ Véase al respecto el artículo de Mauricio Merino, "¿Qué pasó con la transición?" en *Nexos*, no. 201, México, Septiembre de 1994, pp. 17-19.

⁵ *X y XI Censos Generales de Población y Vivienda 1980 y 1990*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.

⁶ Según estimaciones del proyecto de investigación "Cañón Zapata", Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte.

⁷ Porcentajes calculados con base en los datos de *Baja California. Resultados definitivos, tabuladores básicos. XI Censo General de Población y Vivienda*, 1990. INEGI, México, 1991, pp. 80-87.

⁸ Véase el Censo General..., *Op. cit.*

⁹ 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 habitantes en viviendas sin energía eléctrica; 5) porcentaje de viviendas sin agua entubada; 6) porcentaje de viviendas con hacinamiento; 7) porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra; 8) porcentaje de población en localidades con menos de 5 mil habitantes; 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", *La Jornada*, México, 27 de septiembre de 1993, p. 41.

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

¹¹ Herrera, Mario "Elecciones en Baja California. Aritmética del voto", *Cambio*, Tijuana, B.C., 28 de septiembre de 1994, p. 5.

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

¹³ Justamente en este municipio había triunfado en las elecciones anteriores (1983) el candidato del PST, David Ojeda. El calificativo de oposición para David 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 municipal del mismo municipio postulado por el partido oficial.

¹⁴ Los otros partidos contendientes lograron: PPS, 1.56%; PRD, 2.1%; PFCRN, 98% y el PARM, 1.23%. Datos tomados del anexo estadístico del libro de Azucena Valderrábano, *Op. cit.*, p. 219.

¹⁵ 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.*

¹⁶ 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 8 diputados panistas, con lo cual este partido ha logrado la mayoría dentro del legislativo. Ante ello, diferentes grupos priistas han demandado, infructuosamente, su expulsión del partido.

¹⁷ Los medios de comunicación han jugado un rol central en la crítica a la gestión pública de Ruffo. De manera destacada las radio-tribunas han cuestionado aspectos de la política pública panista; un buen ejemplo lo constituye Radio Zeta 13. En los medios impresos se sigue la misma tónica: *La Voz de la Frontera*, *El Mexicano*, *El Sol*, *El Heraldo*, *el Baja California*, subrayan los errores y minimizan los aciertos de la adminis-

tración estatal y las administraciones municipales de la oposición.

¹⁸ 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 otro 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, México, no. 20, noviembre de 1992, p. 23.

¹⁹ "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", Víctor Alejandro Espinoza Valle y Tania Hernández Vicencio, "Tendencias de cambio en la estructura corporativa mexicana: Baja California. 1982-1992" en *El Cotidiano*, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, no. 52, enero-febrero de 1993, p. 27.

²⁰ "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 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", *Ibidem*, p. 28.

²¹ Para un análisis detallado de la nueva normativa puede consultarse el libro 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, en especial capítulos III y IV.

- ²² Centeno, Miguel Angel. *México in the 1990s. Government and opposition speak out*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1991, p. 21, (Trad. VAEV).
- ²³ Espinoza Valle, Víctor Alejandro. "Las transformaciones del corporativismo regional. Relaciones Estado-sindicato en el sector público de Baja California" en *Frontera Norte*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, vol. 4, no. 8, julio-diciembre de 1992, p. 83.
- ²⁴ Según el ejecutivo, el gobierno de Baja California destina aproximadamente el 60% de sus ingresos totales al gasto educativo. Véase "Deuda pública estatal, inferior a la media nacional: Ruffo", *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%. Véase el desplegado "¿Qué pasa con el dinero de los bajacalifornianos?", *Diario 29*, Tijuana, B.C., 1 de julio de 1993, pp. 20-21.
- ²⁵ 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", Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1994, (mimeo).
- ²⁶ 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", *Los Angeles Times*, Los Angeles, Ca., 8 de mayo de 1994, pp. A3 y A26, (Trad. VAEV).
- ²⁷ Véase el desplegado: "¿Qué pasa con el dinero de los bajacalifornianos?", *Op. Cit.*
- ²⁸ Desplegado de la Secretaría de Gobernación, "A la opinión pública", *Diario 29*, Tijuana, B.C., 28 de junio de 1993, p. 7.
- ²⁹ Puede consultarse, Víctor Alarcón Requejo, "Ruffo: agotado el tema de las participaciones", *Diario 29*, 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", *La Jornada*, México, D.F., 4 de julio de 1993, p. 6.
- ³⁰ Una de las situaciones paradójicas que al respecto se han presentado bajo la actual administración, es la siguiente: "Un mes después de la toma de posesión por Ruffo Appel, el 31 de noviembre de 1989, el Congreso del Estado derogaba el decreto núm. 172, que apenas el 11 de agosto de ese mismo año había sido expedido, y en virtud del cual aumentaban en un 15% (del 20 al 35%) las participaciones que el gobierno del estado otorgaba a los municipios. Lo paradójico del caso es que la propuesta de aumento a las participaciones había sido presentada por los dos diputados panistas de la legislatura anterior, respondiendo a la solicitud que el 23 de diciembre de 1988 hiciera el entonces alcalde ensenense Ernesto Ruffo Appel. Tan sólo habían transcurrido tres meses desde su publicación en el Periódico Oficial -20 de agosto- y la medida era hechada abajo por la fracción panista-mayoría-a petición del nuevo gobernante(...) La realidad fue que el PAN había pasado de la oposición al gobierno. Ciertamente también que la medida a pesar de ser aprobada en agosto, no había entrado en vigor, ya que se aplicaría al ejercicio de 1990", Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público...*, *Op. cit.*, pp. 302-304.
- ³¹ Sobre este tema puede consultarse, Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Violencia y ejercicio

gubernamental”, en *Etcétera*, México, no. 82, 25 de agosto de 1994, p. 25.

³² Morales Lechuga, Ignacio. “La procuraduría estatal sí protege a narcotraficantes (Carta a Zeta)”, *Zeta*, Tijuana, B.C., 18 al 24 de marzo de 1994, pp. 25.

³³ Cobián, Felipe y Jáquez, Antonio. “Se acabaron los tiempos del descontón; ya no hay un jefe único; pido paz al gobierno federal: Ruffo”, *Proceso*, no. 914, mayo de 1994, pp. 14-21.

³⁴ Es importante señalar que bajo el gobierno de Ruffo Appel se creó, el 30 de agosto de 1990, la Procuraduría de los Derechos Humanos. La PDH ha cumplido un papel central en la defensa y protección de las garantías individuales, subrayándose su importancia en la defensa de los migrantes, sujetos tradicionales de extorsión por parte de los diferentes cuerpos policíacos.

³⁵ Véase, Francisco J. Ortiz Franco, “De cumplirse el ‘Pacto’, disminuirá la violencia”, *Zeta*,

Tijuana, B.C., 15 al 21 de abril de 1994, pp. 22-28A.

³⁶ “Crearán unidades policíacas de los tres niveles”, *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 12 de mayo de 1994, pp. 1 y 6A.

³⁷ “(Al inicio de mi gobierno) mandé mi iniciativa (...) pero no participó el PRI, no logré la mayoría. Necesitaba mayoría calificada para lograr la reforma constitucional y quitar el colegio electoral, poner tribunal, integrar todos los órganos electorales ciudadanos y otros aspectos”, Ernesto Ruffo Appel, *Es el momento de la prudencia... Op. cit.*, p. 33. Cabe señalar que en 1993 Ruffo introdujo un padrón electoral estatal y la credencial con fotografía, misma que dió la pauta para que se implantara a nivel nacional. Este es sin duda uno de los aportes de la administración panista al proceso electoral mexicano.