

NOTA CRITICA

## Baja California: las nuevas preguntas planteadas

*José Negrete Mata\**

La alternancia política iniciada en Baja California en 1989 ha suscitado el interés de varios estudiosos por indagar su significado. Ahora que ha terminado el sexenio de Ernesto Ruffo Appel, es conveniente hacer un repaso de lo que se ha dicho en torno de esta experiencia de gobierno.<sup>1</sup>

Las preguntas iniciales, a raíz de que el PRI reconoció su derrota fueron de índole diversa: ¿podrá gobernar el PAN? y, en su caso, ¿cómo será ese gobierno? En forma más específica, se preguntaba: ¿cómo serán las relaciones entre el gobierno federal y el estatal? ¿Cómo reaccionará la oposición, en particular la priísta? ¿Cuál será la política del gobernador frente a los municipios y con respecto a la sociedad? Estudios tempranos se hicieron eco de estas preguntas y las respuestas fueron todavía muy tentativas, pero sirvieron para formular otras preguntas básicas: lo que estaba ocurriendo en Baja California, ¿era un hecho aislado o formaba parte del proceso de transición política del país? Y en este último caso, ¿a qué tipo de transición se refería: a un simple cambio político o a uno de carácter democrático? Cualquiera que fuera la respuesta, era necesario un análisis.

### En el principio fue el caos

Al parecer, la cuestión de si Ruffo podría gobernar fue tomada en serio por la oposición, tanto la nueva (la priísta) como la tradicional. Una y otra, a través de todas las instancias: municipios en manos del PRI, diputaciones, grupos sindicales, colonos de diversas

\*Profesor-investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte y estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de El Colef. E-mail: josen@colef.mx

1 Esta nota se centra en los libros publicados a nivel nacional; no considera los de carácter local, tampoco los ensayos y artículos.

tendencias y los propios partidos, que entonces alcanzaron alta resonancia a través de los medios, adoptaron posiciones diversas frente al nuevo gobierno. A ello se agregaron los problemas de gobierno del novato equipo dirigente, quien tuvo la mala fortuna de abrirse a todos los frentes. Después vinieron los matices y empezó a definirse, necesariamente, un “nuevo estilo de gobernar” del gobernador panista. Esto se registró en los primeros estudios.

Una de las primeras indagaciones que se extendieron en el tema la constituyó el libro de Azucena Valderrábano,<sup>2</sup> en el cual la autora recrea los entretelones de las campañas de 1989, el triunfo de Ruffo, su ascenso al gobierno del estado y las dificultades de sus primeros meses de gestión. Este libro, hecho con un estilo periodístico, es importante también porque recoge testimonios de los dos actores principales de las elecciones de 1989: Ruffo y Margarita Ortega (qepd). En él se explica la derrota electoral, en palabras de Margarita Ortega, “como resultado de la vida y la dinámica local o regional”, sin descartar la influencia de factores, sucesos y condiciones de orden nacional.<sup>3</sup> Sin embargo, con ello no dio fin a las especulaciones en torno a una derrota pactada del PRI.<sup>4</sup>

Otro libro, menos sistemático, es el de César Cristiani, en el que trata el caso de Baja California desde una perspectiva “externa”, basado en lo que se comentaba sobre el caso en la prensa capitalina y apoyado también en escritos locales.<sup>5</sup> Publicado en 1992, alcanza a analizar las elecciones federales del año anterior, en las que ganó el PAN la senaduría, pero también se destaca el repunte electoral del PRI. Cristiani no duda en definir a Ruffo como un “modernizador” y califica los acontecimientos de Baja California como un “cambio de época” en el país.

Estos dos libros, si bien reflejan las dificultades de los primeros años del gobierno de Ruffo y apuntan las novedades de su forma de gobernar, no permiten distinguir los hilos principales, o las vías que se están presentando, para la construcción del perfil del nuevo gobierno.

El siguiente libro, publicado en 1993, es el de Víctor Alejandro Espinoza Valle.<sup>6</sup> Lo novedoso de este libro es que examina las características de la reforma del Estado y cómo operan, en el caso concreto de Baja California, en un terreno sustancial: las relaciones entre el gobierno y las organizaciones sindicales al servicio del Estado. El hecho es simple, pero a la vez muy complejo: el triunfo del PAN cortó las relaciones de control del gobierno con los sindicatos, con lo cual éstos se convirtieron en organismos “independientes”. Pero ¿cómo utilizarían esta nueva condición en el contexto de una reforma que los afectaba? En Baja California, como lo demuestra Espinoza Valle, se dio una movilización corporativa de la burocracia. Durante los primeros años del sexenio panista la burocracia fue el sector de los trabajadores que con mayor vigor enfrentó la política económica de Ruffo Appel. La dirigencia sindical cumplió cabalmente con sus principios partidistas al abanderar la oposición al gobierno panista, como demuestra el autor al comparar los casos de Mexicali

2 Azucena Valderrábano, *Historias del poder. El caso de Baja California*, México, Grijalbo, 1990.

3 *Ibidem*, p. 176.

4 Todavía hoy esta presunción se repite; “La primera ‘concertación’ se dio en Baja California cuando Ernesto Ruffo Appel asumió la gubernatura en condiciones discutibles”. Cfr. Enrique González Pedrero, “Escenarios de la política mexicana”, en *Los compromisos con la Nación*, México, Plaza y Janes, 1996, p. 123.

5 Cesar Cristiani, *Democracia y sociedad civil. Baja California. Cambio de época*, México, CAP Grupo Ediciones, 1992.

6 Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público. El conflicto laboral en el sector público de Baja California*, México, inap, 1993.

(PRI) y Tijuana (PAN), pues mientras que en el primero (a pesar de que puso en práctica un firme programa de reestructuración administrativa que implicó reducción de personal) no hubo problemas, en el segundo el enfrentamiento entre el sindicato y las autoridades panistas fue una constante.

Sin embargo, ocurrió que, en lugar de freno a la acción gubernamental, la movilización “ha sido factor desencadenante de la reestructuración gubernamental, expresada en el control del gasto público, recortes de personal y redimensionamiento administrativo. Ésta es la singularidad que arroja la transición política en la entidad”. Así resulta, según el autor, que los logros económicos y políticos de la dirección sindical se convirtió en un decidido impulso al programa de redimensionamiento gubernamental. En general, lo que ocurrió en el estado fue un avance, empero —dice el autor— la verdadera reforma del Estado seguía pendiente, hasta en tanto no abarque o incluya a los otros sectores del Estado, como el de los demás poderes, el del partido oficial, etcétera.

Hasta aquí se puede advertir que los problemas del gobernador panista eran cómo desempeñarse ante las dificultades de una fuerte oposición y la inexperiencia de su propio equipo de gobierno. Entre el acoso y la inexperiencia, sin embargo, se advertía que ya se iba perfilando un “estilo personal de gobernar” de Ernesto Ruffo y de los panistas en el poder, y con ello se abría la posibilidad de examinar más de cerca el proyecto panista en contraste con los hechos.

### **¿Transición política o democrática?**

El libro que trata más en conjunto la problemática relacionada con la política panista es el de Tonatiuh Guillén López.<sup>8</sup> Publicado en 1993, se inscribe en el debate nacional sobre los problemas de la transición democrática, desde una perspectiva regional, con base en la experiencia de los primeros tres años de gobierno de Ernesto Ruffo.

El libro consta de dos partes: en la primera trata sobre los efectos del triunfo panista en la estructura de poder en el estado, y en la segunda, sobre los aspectos relacionados con la acción de gobernar del nuevo grupo dirigente. Está precedido de una introducción en donde se dejan ver algunas de las limitaciones y posibilidades que se anudan en el proceso político bajacaliforniano. Entre estas últimas destaca una: “la posibilidad de construir en el contexto estatal un espacio democrático con relativa autonomía del juego político nacional”.<sup>9</sup> Volveré al final sobre este tema.

En el capítulo I se trata el tema que da título al libro: “Alternancia política y transición democrática en Baja California”. En él se analizan los impactos *que* produjo en la estructura política del estado el hecho mismo del triunfo panista. Con ello se comprobaron dos cosas: 1) que un gobierno estatal no es necesariamente correa de transmisión del gobierno federal y 2) que el sistema político ya no guarda necesariamente identidad con el partido oficial. Al ocurrir este fenómeno se producen grandes reacomodos entre las fuerzas políticas y cada una de ellas se ampara y trata de actuar desde sus respectivas

7 Ibidem, p. 312.

8 Tonatiuh Guillén, Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática, México, CIIH-El Colef, 1993.

9 Ibidem, p. 19.

zonas de influencia, lo que el autor llama “formas federales y regionales”.<sup>10</sup> El peso de las formas estatales frente a las federales es muy pequeño, pero se considera que “son susceptibles de transformación sustantiva”.

En consideración a lo anterior, se define a la transición como la “superación de la relación orgánica entre Estado y partido oficial y, al mismo tiempo, en la superación de la política real (y decisiva) como atributo interno de este último y, sobre todo, de la burocracia dirigente —incluyendo aquí al presidencialismo—”.<sup>11</sup> Desde este punto de vista, el autor decide analizar, en retrospectiva, qué es lo que evidencia la superación de lo precedente, y encuentra que la alternancia ha tenido efectos involuntarios y deliberados. Los efectos involuntarios de la transición son los más importantes y se han traducido en nuevas prácticas entre las instituciones y organizaciones políticas, pero no en ellas, es decir, no al interior de dichas instituciones y organizaciones políticas. Esta diferencia es muy importante.

Las tres grandes transformaciones no deliberadas son: *a*) la redefinición de la estructura de gobierno (ahora es más plural), *b*) el progresivo debilitamiento de la estructura corporativa y *c*) la tendencia hacia la rearticulación entre gobierno y sociedad, como resultado de la eliminación del filtro corporativo.

Lo anterior produjo un vacío que el autor llama “efecto de externalidad burocrática” y *que* consiste en la exclusión del grupo de poder aglutinado en el PRI y en los aparatos de gobierno bajo su control. Pero ¿cómo se llena ese vacío? Por la sola sustitución de un grupo por otro; en este caso, por la nueva burocracia panista, la cual, según el autor, carece de un proyecto que incorpore a la sociedad en el funcionamiento gubernamental. A falta de proyecto, la alternancia ha asumido el apego a la normatividad vigente. Lo anterior puede parecer una buena solución, dice el autor, pero el problema está en que “la tradición autoritaria del sistema político se encuentra contenida en el diseño y operación de las instituciones de gobierno, y sorprendentemente en este caso, las repercusiones de la alternancia han ocasionado que esa tradición tienda a reproducirse incluso en términos más acentuados en los gobiernos locales del PAN”.<sup>12</sup> Ésta es, por cierto, una crítica fuerte a la actuación del panismo.

Los rasgos más autónomos que dieron por resultado la alternancia pueden llevar a una burocracia que funcione en interés de sí misma, o también pueden aprovecharse para conseguir su propia transformación democrática. Por lo pronto, sólo se han conseguido cambios en las relaciones entre las diversas instituciones, pero no dentro de ellas. En el libro se documentan los distintos problemas que enfrentó el gobierno de Ruffo, tanto en su relación con los otros poderes, como con los grupos sociales y los partidos, para concluir que “los nuevos actores en la dirección de las instituciones de gobierno se encuentran insertos en un nuevo ambiente del cual también son expresión y no actores activos, dirigentes”.<sup>13</sup>

En el análisis de los cambios producidos en el interior de las instituciones y organizaciones, el autor dice que estos cambios no sustituyen, sino que se añaden a las estructuras internas precedentes de las instituciones políticas, de las organizaciones y sobre todo de la cultura política vigente. Después de analizar la situación del PRI, que

10 Ibid., p. 24.

11 Ibid., p. 26.

12 Ibid., p. 33.

13 Ibid., p. 48.

pasa de un estado inicial de anomia a uno de superación (sobre todo de carácter electoral), no tanto por sus transformaciones internas sino por los errores del gobierno, el autor encuentra que no existe o no se ha expresado capacidad en la burocracia panista para sustituir las estructuras vigentes, de tal suerte que la alternancia se está presentando sin contenido para la ciudadanía, la cual es indiferente a si es el PRI o el PAN el que está en el poder.

En la segunda parte del libro de Guillén se hace un recuento de las distintas acciones del gobierno panista en sus primeros tres años. En particular, se analiza la propuesta del Plan Estatal de Desarrollo, la actuación del Ejecutivo y la relación con el PAN. Entre los puntos más destacados en este capítulo se encuentra que, en opinión del autor, el ejercicio gubernamental se ve en términos más cuantitativos que cualitativos: más o menos consumo de recursos, más o menos cantidad de tiempo para dar un servicio, etc. En el Plan se siguió una formalidad jurídica, más que la creación de un instrumento eficaz para la acción pública. Las iniciativas principales de ley provienen del Ejecutivo y se resta influencia al Congreso; incluso, la fracción panista del mismo se ve envuelta en la cultura política dominante.

Guillén concluye que la transición se ha limitado a cambios entre instituciones y organizaciones políticas, pero no ha profundizado en mayor escala; se ha limitado a la normalización, y con ello queda atrapada justamente en donde enfrenta sus limitaciones:

en la estructura actual de las instituciones. La burocracia panista no se ha preocupado por criticar el espacio institucional que ocupa. Simplemente lo ocupa, se pliega a sus limitaciones y aprovecha sus ventajas; pero es una actitud que también la ha deteriorado. Ahora tiene en su haber las desventajas de su propia actuación en el gobierno.

Otro estudio fundamental sobre Baja California es el trabajo de investigación de un equipo coordinado por Victoria E. Rodríguez y Peter M. Ward.<sup>14</sup> En éste, los autores analizan la experiencia del gobierno en la perspectiva del cambio democrático. Concierten con Guillén en algunos aspectos, pero definen su posición como “una interpretación más positiva, particularmente porque damos mayor crédito a la separación entre las ramas ejecutiva y legislativa, y en la mayor autonomía entre los gobiernos estatal y municipal en la conducción de sus relaciones”. Los ejemplos de la separación de poderes se reflejan en el papel más activo de los legisladores; en la novedad de presentar el informe de gobierno por escrito y no en el estilo tradicional, con toda su parafernalia; en el rechazo del Congreso a la propuesta de Ruffo para reformar el Poder Judicial; en las mejores condiciones de trabajo del Congreso, no sólo por su composición más plural sino por su real competencia con los otros poderes, etcétera.

Estos autores, al hacer un recuento del comportamiento electoral, de sus tendencias, su impacto en la composición del Congreso local y en los cambios de estrategia de los partidos, concluyen que lo que están viendo son “los primeros pasos tentativos hacia un sistema más democrático de genuina competencia y gobernación multipartidista”.<sup>16</sup> A pesar de que es muy pronto para discernir el nivel de institucionalización de este aspecto fundamental del proceso democrático, estamos confiados —dicen— en que el proceso ha empezado y está firmemente establecido.

14 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, 1994, Monograph Series, 40.

15 *Ibidem*, p. 16.

16, *Ibid.*, p. 31.

En el análisis de las estrategias de reclutamiento del gobierno y del partido, consideran que el PAN no es totalmente reacio a adoptar estrategias partidistas, aunque se diferencian de las prácticas del PRI en que toman en cuenta más la capacidad de los funcionarios que su lealtad partidista. Esto se explica porque, según los autores, Ruffo estuvo más preocupado en sentar las bases de un buen gobierno que en reforzar los vínculos con el partido.

Sin embargo, los resultados de las elecciones federales de 1994 (en las que el PAN perdió todas las posiciones) les demostraron que un buen gobierno no sustituye a un partido unido y bien organizado. Ruffo no logró unificar al partido debido a que se rodeó únicamente de neopanistas, con lo cual provocó una fuerte lucha interna.

En el análisis de las relaciones intragubernamentales, en particular en lo que se refiere a la separación de poderes, los autores encuentran evidencias que revelan una creciente separación entre las tres ramas del gobierno desde 1989. Mientras que en el nivel nacional la existencia de controles y equilibrio de poderes es incipiente, en Baja California se fueron desarrollando más con el ascenso de un gobernador de oposición. Esto se pudo observar tanto con respecto a los municipios como en relación con los miembros de los poderes Legislativo y Judicial. Asimismo, existe una mayor participación e involucramiento público en los diferentes niveles del gobierno.

Lo anterior se puede observar mejor en el caso de las relaciones intergubernamentales, especialmente en lo que se refiere al proceso de descentralización.

Afirman los autores que las iniciativas del gobernador Ruffo impulsaron una nueva etapa en el proceso de descentralización por la vía de la formalización de políticas financieras y mecanismos que hacen posible que los municipios aumenten sus ingresos y, a final de cuentas, su autonomía. Esta genuina reactivación de las relaciones intergubernamentales y la reducción de la dependencia municipal al otorgarles mayores niveles de autoridad crearon nuevas oportunidades para la democracia y permitieron el autogobierno en la práctica.

En suma, en opinión de los autores, lo que está ocurriendo en Baja California (los cambios en el proceso electoral, los diferentes patrones de reclutamiento en el gobierno, la separación incipiente de poderes entre las tres ramas de gobierno y la descentralización) marca los mayores cambios en el panorama de México. Como se puede apreciar, ésta es una visión decididamente optimista.

Finalmente, el libro más reciente es el de Irma Campuzano.<sup>17</sup> Este libro es producto de la reconstrucción periodística de algunos de los sucesos más importantes desde el triunfo de Ernesto Ruffo hasta 1994.

El libro está precedido por un prólogo de Jaime González Graf, quien al hacer un recuento de los objetivos en que se ha venido sustentando el régimen político mexicano describe también cómo han entrado en crisis. Dice que la llegada de Ruffo Appel al gobierno de Baja California significó el fin de la posibilidad para el sistema de sostener con éxito el objetivo de “lograr el monopolio del poder para los que se postulaban revolucionarios”.<sup>18</sup>

Puede decirse que el texto de Campuzano es rico en información, pero carece de un hilo conductor, por lo que resulta a veces desarticulado. Por ejemplo, cuando está describiendo los resultados de las elecciones locales de 1992, introduce un párrafo en

17 Irma Campuzano Montoya, *Baja California en tiempos del PAN*, México. La Jornada Ediciones, 1995.

18 *Ibidem*, p. 10.

donde menciona que “La prensa nacional (*sic*) comparó los resultados electorales de Michoacán, de Baja California y de Chihuahua y enfatizó el trato selectivo del régimen frente a los triunfos de la oposición”.<sup>19</sup> Este tipo de generalizaciones, que a veces hacen con su particular posición los periódicos o los partidos, son asumidas llanamente por la autora. Por ejemplo, en relación con el problema de las lluvias que afectaron a Tijuana en enero de 1993 y la lenta respuesta del gobierno municipal, dice Campuzano: “La hipótesis de que el gobierno panista había priorizado los criterios políticos, antes que la solución del problema, prevaleció (*sic*) en la conciencia de los tijuaneños”.<sup>20</sup> Así también, acerca del clima de violencia, dice: “y los bajacalifornianos se unificaron contra el clima de violencia existente y contra las autoridades que no habían logrado frenarlo”.<sup>21</sup> O, en relación al caso Colosio: “Los bajacalifornianos clamaron porque las investigaciones se realizaran desde Tijuana, lugar donde ocurrieron los hechos...” Y: “El hecho de que el asesinato ocurriera precisamente en un estado en poder del PAN sacudió la conciencia ciudadana a favor del partido institucional”.

Al examinar en su conjunto los efectos de la alternancia, la autora considera que ésta ha implicado una recomposición y reajuste de fuerzas en diversos niveles, aunque muchos de esos efectos no son producto de la gestión del nuevo gobierno, sino de la nueva dinámica social que se dio al perder el PRI el poder. “En el nivel de la gestión pública las transformaciones normativas e institucionales impulsadas por el nuevo gobierno no han sido de gran escala; de algún modo era iluso pensarlo, pues los propios espacios de cambio y transformación eran limitados”.<sup>23</sup> Sirvan estas últimas palabras para hacer unos breves comentarios finales.

### **A manera de conclusión**

A lo largo de siete años han ocurrido una variedad de sucesos que difícilmente se pueden reflejar en esta nota. Sin embargo, los libros aquí comentados, desde sus diversas perspectivas, permiten contestar las principales preguntas planteadas en torno a la situación que ha prevalecido en Baja California. Lo primero que se puede decir es que lo que está ocurriendo en el estado no es un hecho aislado, lo cual aparece evidente a la luz de los distintos acontecimientos ocurridos en varios estados del país, y no sólo los de tipo electoral. Pero la pregunta más importante sigue vigente: ¿Qué tipo de cambio es el que está ocurriendo en Baja California? Como hemos visto, a los cambios políticos del estado se les ha definido desde la perspectiva nacional como “un cambio de época” o como parte importante de la reforma del Estado, o bien como los primeros pasos hacia un sistema más democrático en el nivel nacional, pasos firmemente establecidos en el estado. En contrapartida, se ofrece una visión más crítica o matizada, que considera que los avances, con ser importantes, no son consistentes, sobre todo porque no resultan de un proyecto alternativo y no tienen en cuenta a la sociedad; o bien, no son de gran escala,

19 Ibid., p. 170.

20 Ibid., p. 188.

21 Ibid., p. 231.

22 Ibid., p. 239.

23 Ibid., p. 253

porque los mismos espacios de cambio son limitados, y era hasta cierto punto iluso pensar lo contrario.

El dilema, entonces, parece residir en saber cuáles son los obstáculos: si se trata de límites estructurales, propios del sistema, o limitaciones del propio equipo gobernante; si es falta de visión de cambio de los partidos o de resistencias elitistas; si subsiste una cultura política de una sociedad civil refractaria a la participación, o si no se le impulsa realmente. Y, al parecer, todo eso está presente. Durante el sexenio transcurrido se vio cómo el gobierno estatal no pudo obtener participaciones federales más equitativas, aunque obtuvo éxitos en otros renglones (el padrón estatal y la credencial con fotografía); también se vio cómo el duro enfrentamiento de los partidos retardó cambios (por ejemplo, de tipo electoral) y no permitió otros avances; pero también se vio cómo el PAN y el propio gobierno limitaban las propuestas y los cambios, cerrándose a la participación social, de tal suerte que en momentos a la sociedad civil le es indiferente quién gobierna. Todo esto, sin duda, plantea nuevas preguntas.