

# LAS ELECCIONES DE 1994 EN BAJA CALIFORNIA: LA EROSIÓN DE UN GOBIERNO DE ALTERNANCIA

---

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ

El Colegio de la Frontera Norte

Las elecciones presidenciales de 1994 generaron un cúmulo de expectativas sobre la posibilidad de alternancia en el gobierno federal, y en especial sobre la construcción de reglas electorales y de prácticas políticas democráticas en forma y contenido. A pesar de los indiscutibles avances que se introdujeron durante los primeros meses del año en la legislación y las instituciones electorales, existe el reconocimiento generalizado de que la apertura política es todavía un proceso incompleto. Este reconocimiento se ve estimulado adicionalmente por los resultados de las elecciones, que no cuestionaron en lo esencial la tradicional posición hegemónica del PRI tanto en la votación presidencial como en la integración de las cámaras legislativas. Más aún, incluso en las entidades gobernadas por un partido de oposición, como ahora son Baja California, Chihuahua y Guanajuato, el PRI se impuso en toda la línea, como si se tratara de un súbito retorno al pasado que ignorara la reciente historia regional de movilizaciones sociales que determinaron la alternancia en los gobiernos estatales.

Para los partidos de oposición y organizaciones políticas simpatizantes, en 1994 ni ocurrió la reforma electoral con la profundidad deseada ni se modificó sustancialmente el mapa electoral del país o los equilibrios de fuerzas entre los partidos. No obstante este aparente inmovilismo, el proceso electoral estuvo como nunca sujeto y dependiente de la participación ciudadana, que se convirtió así en su actor central y decisivo a pesar de las limitaciones normativas e institucionales o del peso inercial de tradiciones y prácticas corporativas. Precisamente, desde la perspectiva del nuevo papel ciudadano, en México la política electoral cambió sustancialmente a partir de 1994 a pesar de que una lectura estadística de la elección sugiera inmovilidad. Tanto es así que el

propio PRI —partido triunfador de la elección de manera abrumadora— se comporta al parecer de manera inconsecuente, enfrascado como está en una apresurada reforma interna que lo adecue a las condiciones de una nueva práctica política que reconoce en el ciudadano su eje determinante.

En comparación con otras entidades del país, el triunfo del PRI en los estados con gobiernos de oposición (PAN) no obedece a una lógica política equivalente al proceso nacional, si bien se inserta en la misma tendencia. Sus determinantes son sustancialmente diferentes, como trataremos de argumentar en este ensayo, además de que sus particulares condiciones regionales plantean algunos escenarios sobre la transición democrática del país que, por lo pronto, sólo tienen cabida en las entidades que han experimentado la alternancia política. Precisamente, el objetivo de este documento es contribuir al análisis tanto de los nuevos procesos como de las interrogantes que éstos motivan sobre el futuro de la transición democrática, no sólo en el entorno regional sino también en el contexto nacional.

En principio, destacamos que el argumento sobre los diferentes determinantes del resultado electoral de 1994 en ambos contextos implica reconocer que en las entidades con gobiernos de oposición la estructura regional de poder ha adquirido primacía por encima de sus conexiones nacionales, incluso en las elecciones federales. Es decir, si de entrada puede reconocerse que entre la estructura regional y la nacional existen diferencias importantes, ese contraste ha adquirido mayor amplitud. Ésta no es una circunstancia menor, considerando el centralismo que tienden a ejercer sobre las regiones prácticamente todas las organizaciones políticas nacionales, a pesar de sus respectivas diferencias. Cabe aclarar que con la primacía de lo regional no

se argumenta que se hayan suspendido esas relaciones ni los diversos hilos centralistas que aún permanecen; sólo se han modificado sus equilibrios, las relaciones de determinación, dados los cambios en las estructuras regionales de poder motivados por la alternancia.

El análisis que se ofrece aquí se derivó principalmente de las elecciones federales de 1994 en el estado de Baja California, que desde 1989 ha sido gobernado por el Partido Acción Nacional. El PAN también ha administrado los ayuntamientos de Tijuana (entre 1989 y 1995), Ensenada (entre 1986 y 1995) y Tecate (entre 1992 y 1995). Solamente el municipio de Mexicali ha sido conservado por el PRI. Por su parte, el Congreso local ha sido virtualmente controlado por el PAN entre 1989 y 1995, si bien no ha tenido mayoría absoluta: de un total de 19 diputados, ha colocado nueve entre 1989 y 1992 y ocho entre 1992 y 1995. En cuanto a las elecciones federales, de seis diputados y un senador elegidos en 1991, el PAN obtuvo tres diputaciones y la senaduría, quedando los otros cargos para el PRI. Hasta antes de las elecciones federales de 1994, el panorama antes descrito revela una muy fuerte presencia del PAN en el estado, sobre todo considerando su abrumadora presencia en los aparatos de gobierno locales. Sin embargo, como en la mayoría de las entidades del país, en las elecciones de 1994 en Baja California el PRI ganó todos los cargos en disputa: la elección presidencial, la fórmula de senadores y las seis diputaciones de mayoría relativa.

Considerando el escenario gubernamental de la entidad, con el gobierno del estado y tres ayuntamientos bajo la administración del PAN, así como el virtual control del Congreso local por parte de este partido, los resultados de 1994 parecen sorprendidos, sobre todo considerando la fuerza que a nivel nacional adquirió su candidato presidencial y que nominalmente debió reflejarse en mayor medida en Baja California. Sin embargo, el hecho es que el PAN perdió casi un tercio de la votación promedio que había obtenido en 1991 y 1992.

La explicación de los resultados de 1994 puede remitirse a dos planos: uno estructural y otro coyuntural. En el primero se localiza el factor de mayor relevancia: la progresiva erosión del voto panista derivado del ejercicio de gobierno a partir de 1989. A ese deterioro contribuyen tanto las limitaciones inherentes de los gobiernos locales frente a las necesidades del desarrollo regional, como las acciones propias de las políticas gubernamentales que progresivamente han acumulado espacios de fricción con la sociedad local. Como trataremos de argumentar, ha sido esta relación entre sociedad civil y aparato público el principal factor que explica

el declive del voto panista a partir de 1989, manifiesto desde las elecciones federales de 1991 y las locales de 1992. Las victorias electorales del PAN entre 1989 y 1992 se realizaron con costos cada vez más altos y con diferencias mínimas frente al PRI (menos del 2%). Como tendencia, el declive del voto panista en 1994 es consistente con la erosión de su consenso entre 1991 y 1992; es decir, no se trata de un resultado sin antecedentes.

En el plano coyuntural se encuentran dos factores que se adicionaron al escenario estructural y que simplemente dejamos indicados. El primero es la candidatura presidencial de Ernesto Zedillo y su reclamo de oriundez en Mexicali; la conexión entre el simbolismo presidencial y la región ha generado como expectativa una mayor presencia de los recursos federales en la entidad.<sup>1</sup> Este efecto es sensible sobre todo en Mexicali, en donde se fortalece la tradicional y mayoritaria votación por el PRI, pero no explica el conjunto del resultado estatal. El segundo factor relevante de la coyuntura fue el incremento de la votación del PRD y, en menor escala, del PT y del PVEM. Considerando que en la entidad se configuró entre 1989 y 1992 una estructura bipartidista entre PAN y PRI, todo incremento de terceros partidos tiene un costo para alguno de ellos. En este caso, quien perdió sustancialmente votos de perfil “de oposición” fue el PAN.

### **De la política electoral a las políticas de gobierno**

Una de las formas como se están construyendo reglas y prácticas democráticas en México ha sido mediante la alternancia en los gobiernos estatales en algunas entidades del país, concluyendo así con el añejo monopolio que el PRI había conservado durante décadas sobre este nivel de gobierno. Por el momento (noviembre de 1994), estas experiencias se limitan a los estados de Baja California, Chihuahua y Guanajuato, si bien en el último caso la alternancia fue más producto de una negociación postelectoral que de una extensa movilización social. En todo caso, fueron las dos primeras entidades las que adquirieron mayor relevancia en el contexto político nacional y mayor eficacia en la transformación de su respectiva estructura regional de poder, generando y/o redefiniendo a sus actores, sus relaciones y el perfil de las instituciones de gobierno.<sup>2</sup>

Las experiencias regionales de transición democrática vía la alternancia tienen la capacidad de introducir al debate nacional fenómenos sociales sin precedente

en la (re)configuración de los actores de la transición y sobre el contenido de ésta. En su proceso, esas experiencias regionales estimulan la definición *de facto* de nuevas reglas en la política electoral, con independencia de la eventual reforma de la legislación al respecto. En la práctica, promueven también la generación de nuevas reglas entre las instituciones de gobierno, esos actores y el resto de las organizaciones sociales y ciudadanos; adicionalmente, inducen la construcción de nuevas interrelaciones en las propias instituciones de gobierno, entre otros rasgos originales. Cabe añadir que en cada caso se trata de procesos con su propia dinámica, sin excluir que el peso de su interacción también contribuye a definir el perfil de cada uno.

A diferencia del objetivo y el movimiento de la transición entre actores e instituciones nacionales —que por lo pronto ha excluido la alternancia en el nivel federal de gobierno y se concentra más en la reforma de las reglas electorales—, las experiencias de Chihuahua y Baja California no han modificado radicalmente la normatividad electoral ni sus instituciones (sin desconocer que exista una discusión sobre el tema).<sup>3</sup> Es decir, en esos espacios del país las reglas electorales vigentes no han sido el límite principal para modificar la estructura regional de poder. Sin embargo, no obstante la reiteración de la inercia normativa vigente, la alternancia en el gobierno del estado, así como la distribución de cargos de gobierno entre el PRI y el PAN en el Congreso local y los ayuntamientos, en la práctica se han iniciado procesos sustantivos que modifican el perfil de los actores de la política y de sus reglas. Anticipan así un proceso de cambio que se dirige a reconfigurar actores y relaciones sociales de la política electoral y la política pública, de y entre partidos, de organizaciones intermedias y gobiernos, así como la reubicación del ciudadano frente a cada uno de éstos.

La alternancia y sus efectos prácticos sobre la estructura regional de poder no significa que en el contexto nacional la dinámica de la transición no haya modificado también a sus actores, sus reglas y la forma de sus relaciones. Una revisión rápida de la evolución de la política interna del PRI, PAN, PRD o de cualquiera de los partidos menores reflejaría que se encuentran sujetos a intensas presiones de cambio. Sin embargo, entre la dinámica regional (de alternancia) y la nacional se encuentran diferencias significativas. Además de la radicalidad de los cambios que enfrenta cada actor y la estructura de poder político,<sup>4</sup> en el primer caso el debate electoral ha pasado a ocupar un lugar secundario entre las grandes tensiones sociales. Y no es que lo elec-

toral se vuelva intrascendente por sí mismo: son nuevos problemas sociales los que se han convertido en prioridad pública. El objeto central de la coyuntura política, tanto para los actores principales como para la sociedad regional, dejó de ser la apertura electoral y con ella la reivindicación democrática, que se asume ya conquistada con la alternancia en el gobierno estatal (además de ayuntamientos y diputaciones en el Congreso local).

De esta manera, los nuevos objetos prioritarios para el contexto regional son las políticas de gobierno —en todas sus formas locales—, que se traducen en importantes debates públicos acerca de su definición, poniendo en juego su determinación plural y el reconocimiento práctico de la participación social; y sobre todo en debates relacionados con su implantación y sus efectos sociales, es decir, sobre su capacidad de ser instrumentos de bienestar social y de interacción complementaria con intereses particulares. Esta nueva discusión genera un ambiente completamente nuevo para la política electoral y sobre todo para las políticas de gobierno, que despliegan entonces su gran complejidad, tanto por sí mismas como en su interacción con la sociedad local. Y no es que esa complejidad no existiera antes: el problema es que se encontraba oculta tras el horizonte de la apertura política, que hizo depender la explicación del funcionamiento gubernamental del autoritarismo del sistema político (o de otras de sus expresiones, como el centralismo o el presidencialismo). Ahora se descubre, para sus nuevos directores y para la crítica social, que las políticas de gobierno poseen una lógica y un entorno propios de no fácil manipulación; son y reflejan política fuera del circuito electoral. Éste es el contexto del nuevo debate social y político, que ya dejó atrás su momento electoral.

La alternancia reubica así a las políticas de gobierno en un papel definitorio de lo electoral: partidos, elecciones, instituciones y preferencias ciudadanas. En contraste, la centralidad de la disputa electoral sobre sí misma —es decir, las elecciones como medio para disputarse a sí mismas (la apertura política), como había sido hasta hace poco la lógica dominante en Chihuahua y en Baja California— sigue siendo la dinámica esencial de la política nacional. Cabe señalar que en su centralidad, como movimiento dominado por sí mismo, es una lógica que tiene por consecuencia reconocer un lugar marginal a las políticas de gobierno como determinantes de la política electoral, tanto en la práctica como en el horizonte conceptual de sus actores. En estas condiciones, la superación *de facto* de la fase de centralidad electoral provocada por la alternancia es el mecanismo

que ubica a las políticas de gobierno en un lugar estratégico tanto para la política electoral como para el conjunto de relaciones entre la sociedad y las instituciones públicas.

En suma, la alternancia no sólo modifica las posiciones respectivas de los actores, su estructura y dinámica interna, la distribución de cargos en el gobierno y sus formas de articulación social. Tiene también la capacidad de producir una nueva lógica operativa en la dinámica política electoral y nuevos criterios para su definición que trascienden a sus propios actores; para decirlo en otros términos, además de que éstos ya no son los mismos, tampoco están en el mismo espacio social. Resulta importante destacar estas condiciones, pues distinguen de manera sustantiva a la política regional con experiencias de alternancia, de la estructura nacional. Para cada caso, eventos comunes como la pasada elección presidencial de 1994 adquieren un significado distinto a pesar de que puedan registrar un mismo dato, como el triunfo electoral del PRI.

### **Elecciones regionales y reubicación de actores (Baja California, 1989-1994)**

En el contexto de una creciente cultura liberal, como es cada vez más evidente en el mapa nacional, la centralidad de lo electoral sobre sí mismo explica en buena medida que el objetivo social de la apertura política concentrara una fuerte, extensa y consistente oposición al PRI como encarnación del autoritarismo político. Sobre todo a lo largo de la última década, el creciente voto de oposición —como indicador del desarrollo de la cultura política liberal— reflejaba la búsqueda de esa reivindicación ciudadana que en no pocas ocasiones podía asumir formas distintas, beneficiando eventualmente a diferentes partidos pero conservándose como oposición al PRI. La experiencia más notable de esa volatilidad del electorado entre partidos de oposición corresponde sin duda a Baja California, que en 1988 hizo triunfar en la entidad a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial del Frente Democrático Nacional, y en 1989 permitió el triunfo de Ernesto Ruffo Appel, candidato del PAN, para la gubernatura del estado.

Esa volatilidad electoral es un buen indicador de la capacidad ciudadana de definir distancias entre el elector y las organizaciones políticas, lo que a su vez refleja la consolidación en la cultura de la persona en el sentido jurídico moderno, del individuo y, por lo mismo, del ciudadano. En estas condiciones, la tradicional rela-

ción de identidad (o casi) entre corporaciones y personas simplemente deja de ser funcional, se extingue. El desarrollo de la ciudadanía, en el terreno de la cultura política, y la alternancia, en el terreno de la práctica política, constituyen las bases que hacen posible esa distancia entre organizaciones políticas e individuos, permitiendo así que ambos establezcan relaciones flexibles, sin predeterminación y con el reconocimiento mutuo de su respectivo espacio. Por supuesto, éste es un proceso que se expresa tanto en la crisis de las relaciones corporativas representadas en el PRI, como en la dificultad que experimentan los gobiernos de alternancia para consolidar las bases sociales de su partido, aun teniendo la relativa ventaja de su función pública.

De esta manera, puede entonces explicarse que la alternancia y la reubicación de las políticas de gobierno en el contexto regional hayan implicado desplazar al PRI del lugar que tenía asignado dentro de la lógica de la centralidad electoral. No ha sido solamente un desplazamiento físico de su control sobre los aparatos de gobierno regionales, sino también del papel que como fuerza política e imagen pública cumplía en la coyuntura electoral (1989 en Baja California; 1992 en Chihuahua) y, en menor medida, de los contenidos de su imagen en la cultura política regional. De la misma forma, las fuerzas políticas que encarnaron la alternancia no sólo asumieron la dirección de los aparatos de gobierno, sino que también iniciaron un proceso que modificó su estructura interna e imagen en la coyuntura electoral y, en general, en los contenidos de su imagen en la cultura política. Dicho de manera simple y por sus indicadores más tangibles, el PRI dejó de ser el enemigo número uno de la democracia a la vez que el PAN perdía su simbolismo como portador inmaculado de ésta.

En la perspectiva de la cultura política liberal, la alternancia reubica en su interior las posiciones que guardaban los procesos electorales y sus actores. Se produce así una revaloración ascendente y descendente de los últimos, además de un reconocimiento de la apertura política como espacio *conquistado*, y se actúa en consecuencia. Aquí no existe como requisito previo la reforma de la legislación electoral para el ejercicio de nuevas prácticas políticas. Esta consideración es importante, puesto que de lo contrario el voto en favor del PRI podría interpretarse, al igual que en las elecciones de 1994, como una deliberada contrarreforma política por los ciudadanos. El voto por el PRI en las regiones de alternancia se encuentra fuertemente relacionado con ese cambio de su valoración política por parte

de los ciudadanos, junto con la revaloración que experimenta el PAN, ahora en funciones de gobierno. En este último sentido, dicho voto priísta está estrechamente articulado con el debate acerca de las políticas de gobierno —incluyendo necesariamente a la nueva burocracia política (del PAN)— y mucho menos con los cambios de política interna o las estrategias de coyuntura (candidatos y campañas) utilizados por el PRI. Después de la alternancia, ni los actores sociales ni los partidos son los mismos, ni conservan la misma relación con la sociedad civil. Como mostraremos adelante, es de hacer notar que en esta dinámica son más significativos los cambios que experimenta la fuerza política ascendente, el PAN, que la desplazada, el PRI, desde un parámetro electoral.

Si revisamos los resultados de las elecciones en Baja California entre 1989 y 1994,<sup>5</sup> tendremos oportunidad de apreciar la fuerte recomposición de las preferencias electorales que se manifestó desde la primera elección posterior al año de la alternancia.

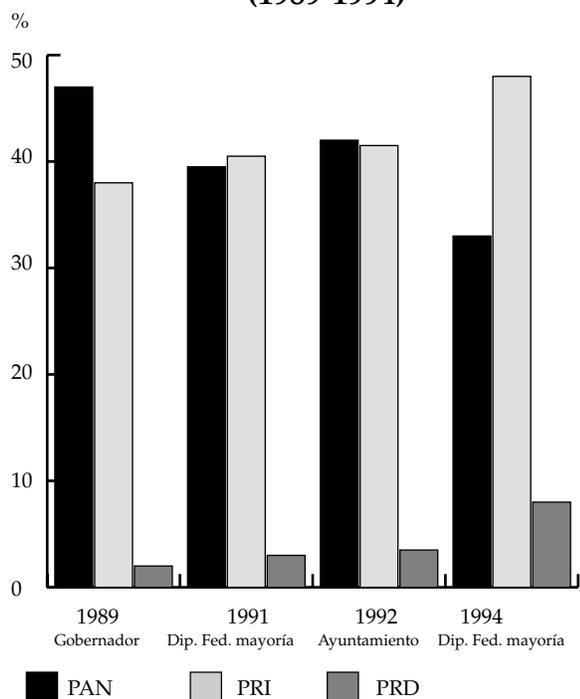
En la gráfica 1 puede apreciarse cómo la significativa ventaja que había obtenido el PAN en 1989 se redujo en las elecciones federales de 1991, siendo incluso menor que la votación del PRI. En la elección de ayuntamientos en 1992, el PAN logró recuperar su tasa de votación

pero no alcanzó el nivel obtenido en 1989, pese a la ventaja nominal que significaba su control del gobierno. Finalmente, en 1994 su porcentaje desciende de manera mucho más notable, en parte también debido al crecimiento de los votos del PRD.<sup>6</sup> En todo caso, en el balance de la perspectiva estatal puede apreciarse el sostenido crecimiento de la votación del PRI en el periodo, paralela a la disminución de los votos panistas. Ésta es una manera rápida de confirmar el proceso de revaloración política del PRI en la entidad, reconocido después de 1989 como una opción válida dentro del juego democrático, a la vez que ocurre una atenuación de la valoración social del PAN como fuerza política innovadora.

Por otra parte, si se revisan las mismas tendencias electorales en su distribución municipal, puede obtenerse un indicador más preciso sobre el impacto que entre las sociedades locales ha tenido su relación con los gobiernos panistas.

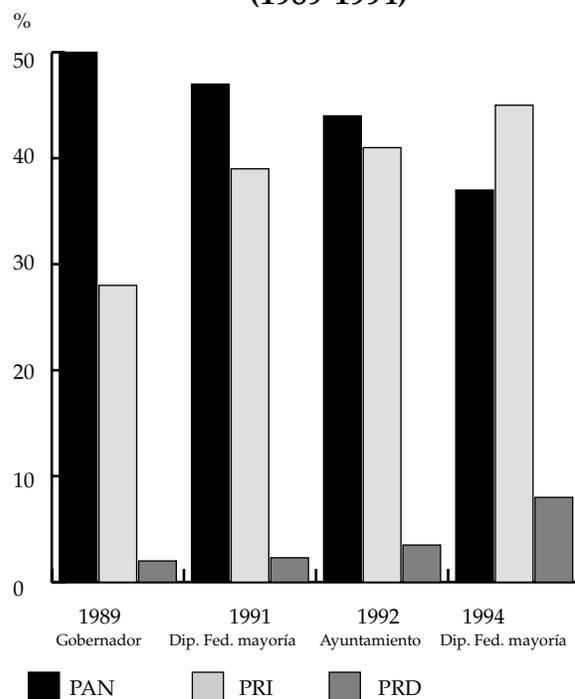
El municipio de Tijuana es el que muestra de manera más consistente la recomposición de las preferencias electorales durante el periodo de la administración estatal del PAN (Gráfica 2). Habría que añadir que entre 1989 y 1994 el ayuntamiento municipal ha sido también gobernado por panistas. Éste es un dato que

**GRÁFICA 1**  
ELECCIONES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA  
(1989-1994)



Fuente: Comisión Estatal Electoral e Instituto Federal Electoral.

**GRÁFICA 2**  
ELECCIONES DEL MUNICIPIO DE TIJUANA  
(1989-1994)



Fuente: Comisión Estatal Electoral e Instituto Federal Electoral.

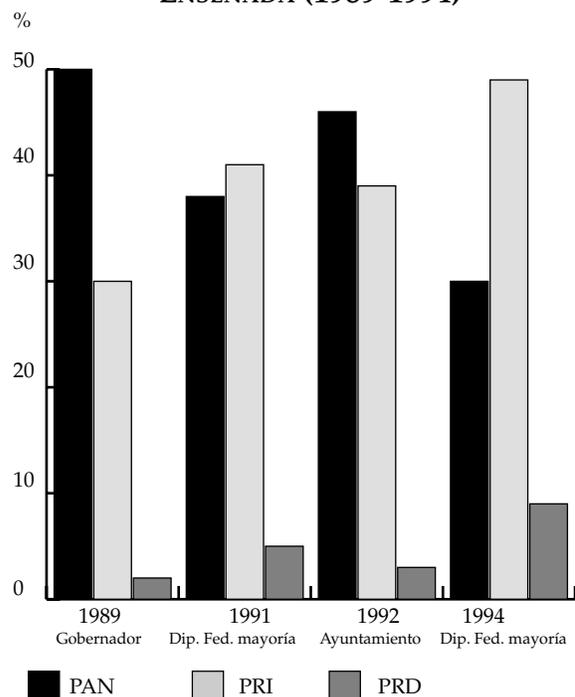
conviene retener, pues en los municipios que experimentaron directamente la alternancia es donde las preferencias electorales del PAN descendieron con mayor intensidad. Esta situación nos permite ratificar que el ejercicio del gobierno y su expresión concreta como políticas públicas han sido las principales fuentes de erosión de la votación por este partido y, como habíamos indicado, de su reubicación valorativa en el contexto de la política regional.

Una situación similar a la de Tijuana puede apreciarse en los municipios de Ensenada y Tecate, que se agrupan en la gráfica 3 en elecciones locales y federales. En Ensenada, desde la elección de ayuntamientos en 1983, que fue ganada por el PST con un candidato escindido del PRI, este último partido no ha logrado recuperar el gobierno local, si bien ha conservado en las elecciones federales el distrito de su zona rural, que integra a Tecate. Con respecto a este municipio, desde 1989 las votaciones entre el PAN y el PRI han sido sumamente competidas. Por una mínima diferencia que no supera los cien votos, como ocurrió en 1989 en favor del PRI, el PAN obtuvo en 1992 el gobierno municipal. La excepción de esa cerrada competencia ocurrió este año, cuando el PAN fue derrotado ampliamente.

Cabe hacer notar que Ensenada y Tecate son los municipios que expresan de manera más notable las diferencias entre las elecciones locales y las federales, si bien la tendencia en las preferencias ciudadanas se conserva en ambas; es decir, el desgaste del predominio del PAN obtenido en 1989. Como puede apreciarse en la gráfica 3, la relación entre la votación del PRI y PAN es mutuamente excluyente—como corresponde al modelo bipartidista que existe en la entidad—, y sólo se rompe parcialmente en 1994 debido al crecimiento de la votación del PRD, que repercute sobre todo en el porcentaje del PAN.

Finalmente, el municipio de Mexicali también muestra una particularidad de la recomposición del electorado posterior a 1989. A pesar de que el asiento del gobierno del estado se encuentra en ese municipio, Mexicali no ha sido un espacio particularmente favorable al PAN. En cierto sentido, y considerando las preferencias electorales locales de mayoría priísta, el gobierno estatal panista aparece como una condición externa y por lo mismo la alternancia no se reconoce estrictamente como un producto local. En estas condiciones puede explicarse que para importantes sectores de la población mexicalense la alternancia sea todavía un objetivo no logrado, a pesar de la presencia directa del gobierno estatal y de sus cotidianas diferencias con los

**GRÁFICA 3**  
**ELECCIONES DE LOS MUNICIPIOS DE TECATE Y**  
**ENSENADA (1989-1994)**



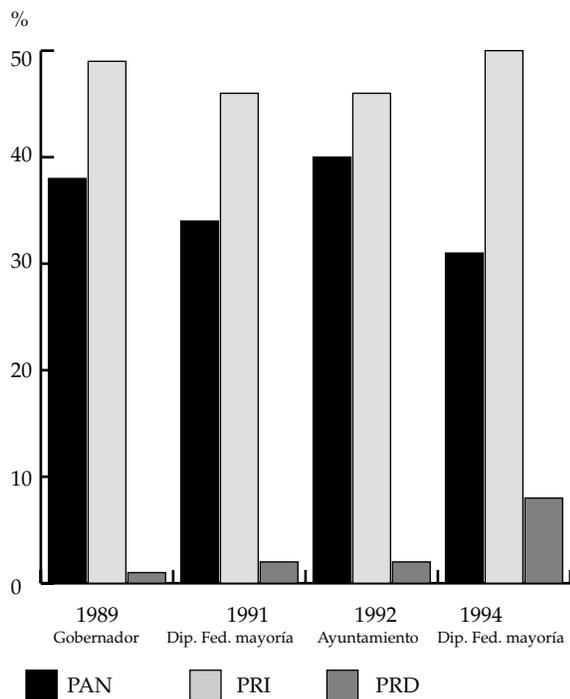
Fuente: Comisión Estatal Electoral e Instituto Federal Electoral.

ayuntamientos del PRI. Esta condición podría explicar que Mexicali sea el único municipio en donde el PAN ha obtenido incrementos de votación después de 1989, como ocurrió en 1992, si bien en 1994 la diferencia frente al PRI adquirió su rango más amplio.

De esta manera, los resultados de las elecciones de 1994 en las entidades que tienen gobiernos de oposición no surgieron de manera súbita en cielo sereno. Como muestra está la experiencia de Baja California, que fue el resultado de un proceso de construcción progresiva fuera del circuito electoral pero que se reflejaba en éste. En cada entidad con gobiernos de oposición las particularidades de su coyuntura pueden explicar formas y acciones de los partidos, sus relaciones con los electores o el papel concreto desempeñado por los gobiernos locales o federal. Sin embargo, el contexto común es la dinámica que la alternancia ha promovido en los actores de la política y en su organización y valoración social, además de modificar los determinantes de la política electoral, desplazando su centralidad hacia las políticas de gobierno.

Por otra parte, considerando en sus grandes líneas al proceso de reubicación de los actores de la política regional y de la propia estructura regional de poder de

**GRÁFICA 4**  
**ELECCIONES DEL MUNICIPIO DE MEXICALI**  
**(1989-1994)**



Fuente: Comisión Estatal Electoral e Instituto Federal Electoral.

las entidades con alternancia, puede estimarse que en los resultados nacionales de la elección presidencial de 1994 existió hasta cierto punto un efecto equivalente en la imagen del PRI, sobre todo si la comparamos con la coyuntura de 1988, cuando el partido oficial representaba todos los contenidos negativos de la crisis económica y de la forma autoritaria del sistema político. Es decir, en el contexto nacional —de manera similar a lo ocurrido en las entidades con alternancia— el PRI dejó de ser en parte el aparato que en sus formas autoritarias explica las disfunciones políticas y sociales del país. En la perspectiva de mediano plazo, las políticas del gobierno de Carlos Salinas pueden estimarse como las determinantes de ese resultado; en el corto plazo, y como se ha indicado con insistencia, la otra parte corresponde a la insurgencia indígena en Chiapas y a la apertura política de última hora que se negoció a lo largo de 1994.<sup>7</sup> Sin embargo, en todo caso lo que importa destacar es ese cambio de posición que experimentó el PRI a nivel nacional y que se añade a la propia dinámica regional de las entidades con alternancia que hemos revisado a través del caso de Baja California.

Volviendo a la perspectiva regional, la llave de los cambios políticos y electorales que hemos reseñado ha

sido la alternancia en el gobierno estatal, que refleja así su papel clave como institución articuladora de los intereses y fuerzas del poder regional, de sus organizaciones e incluso de la cultura política. Adicionalmente, es de destacar que con la alternancia la normatividad electoral vigente puede funcionar con relativa imparcialidad, a pesar de las fuertes limitaciones de su diseño que conservan la posibilidad de distorsionar su uso. Pero más que por ella misma, el funcionamiento legítimo de la normatividad radica en la pluralidad que con la alternancia adquieren las instituciones públicas —electorales y no—, así como la revitalización de otros factores y mecanismos del poder regional como son los medios de comunicación masiva y su relevante influencia social, además del papel más activo de las organizaciones de la sociedad civil.

En términos más generales, la alternancia y la pluralidad de fuerzas políticas representadas en las instituciones de gobierno determinan que el conjunto de la estructura legal —no solamente la electoral— adquiera mayor eficacia en su implantación real. Así, tienden a cerrarse las distancias entre lo formal y lo operativo. De esta manera, con la alternancia y la pluralidad política *de facto*, el funcionamiento de las instituciones de gobierno, su mutua interacción y sus relaciones con la sociedad civil se dirigen hacia su “normalización” en un doble sentido: de apego a la norma y de eliminación de un comportamiento distorsionado debido al juego abierto por las reglas corporativas y por las internas de una misma burocracia política.

La alternancia se consolida así como la vía rápida hacia la reconfiguración de las estructuras regionales de poder. Sin embargo, cabe aclarar que es un cambio que no elude las fuertes herencias de su pasado inmediato y que por lo mismo hay límites que alcanza con prontitud, sobre todo los institucionales y los normativos. En la perspectiva de una transición democrática que concibe lo electoral solamente como una de sus fases y que reconoce su esencia en la relación integral entre gobiernos, políticas y ciudadanos, la alternancia resulta un medio importante, pero insuficiente.

### Políticas de gobierno y límites institucionales

Con la alternancia, la competencia electoral sufre un cambio cualitativo que distingue dos etapas: la etapa de la centralidad electoral y la etapa de las políticas de gobierno. Como hemos indicado, en cada una de ellas la normatividad y sus actores, relaciones y posiciones

frente al electorado asumen significados distintos. En principio, desde la perspectiva de la fuerza política triunfante se refleja un duro efecto de desgaste motivado por la misma práctica de gobierno, que de entrada no puede tener una valoración universal positiva. Las experiencias de Baja California y Chihuahua muestran que en el caso de una organización política emergente, como es el PAN, su capacidad de convocatoria social es mucho más complicada desde el gobierno que como partido de oposición. Éste es un resultado inevitable, pero susceptible de agudizarse debido a dos circunstancias: el perfil autoritario de los aparatos de gobierno heredados y su “escala institucional”. En el primer caso, si la estructura de gobierno heredada conserva esencialmente el mismo diseño, atada por tanto a prácticas autoritarias en la definición de las decisiones públicas y en su implantación, el efecto de cambio de la alternancia sobre el funcionamiento gubernamental va a ser muy limitado debido a la inercia organizacional, su normatividad y la poca flexibilidad en la reorganización de su burocracia (ya sea por restricciones sindicales o por especialización laboral). A este contexto se añaden la inexperiencia de la nueva burocracia política en la administración del aparato público y el desconocimiento de sus condiciones concretas, además de su propio horizonte conceptual de cambio. Si el diagnóstico sobre las disfunciones públicas se hace depender de la corrupción o la ineficiencia, el horizonte de cambio tiende a concentrarse en la *gestión*, en el corto plazo, y, con mucha menor fuerza, en un diagnóstico institucional de mayor escala, estructural.

El aspecto crítico de las políticas de gobierno radica en el proceso de su definición, que en el periodo anterior a la alternancia se resolvía entre una estructura gubernamental autoritaria y un juego de relaciones corporativas con todos los niveles de la escala social. Pero si bien la alternancia ha generado la descomposición de las relaciones corporativas —que a pesar de sus limitaciones eran los principales vehículos de articulación y negociación de intereses entre la sociedad civil y las instituciones públicas—, los nuevos gobiernos paradójicamente tienden a aislarse más con respecto a la estructura social: ganan así autonomía, pero a la vez fortalecen las formas autoritarias en la definición y puesta en práctica de las políticas de gobierno.<sup>8</sup>

En estas condiciones, la definición de las políticas públicas puede circunscribirse de manera más estrecha en el circuito interno de la burocracia gubernamental, relacionándose con la sociedad y sus organizaciones hasta la fase de *implantación* de las políticas. En la medida

en que el diseño gubernamental autoritario no consideraba el funcionamiento eficaz de los mecanismos formales de vinculación social (como el COPLADE o el COPLADEM), y al no generarse reformas o estructuras sustitutas los gobiernos de alternancia no tienen las condiciones para promover la participación social en la definición de sus políticas. Si su articulación con los intereses sociales ocurre hasta la fase de implantación de las políticas, de entrada promueven la oposición de esos intereses y de sus representantes, tanto por la ausencia de vinculación previa en el diseño de las políticas —que en ocasiones resulta ser el problema principal— como por su contenido específico. En la experiencia del gobierno estatal de Baja California pueden encontrarse ejemplos de políticas social y técnicamente razonables —como proyectos de vialidad o propuestas de reformas legislativas—, que en el último momento deben suspenderse al descubrirse que generan una fuerte oposición social.

Sólo hasta muy recientemente el gobierno estatal ha comenzado a negociar algunas políticas de gobierno en la fase de su definición, como fueron las reformas constitucionales que modifican la legislación electoral (noviembre de 1994), reconociendo así que la legitimidad de las acciones de gobierno debe construirse en términos reales con los actores involucrados. No obstante, conviene destacar que la nueva estrategia es la reiteración de un mecanismo viejo, eficaz para el objetivo de legitimar y dar contenido más preciso a las políticas de gobierno, pero que continúa siendo circunstancial, discrecional y, por lo mismo, *externo* al aparato de gobierno, que permanece así intocado. En otros términos, sigue dominando en el horizonte de cambio el escenario de corto plazo, el de la *gestión*, y en mucha menor medida el diagnóstico estructural del aparato público.

De lo anterior puede concluirse que si de entrada las políticas de gobierno son un factor inevitable que erosiona consensos e imágenes de las organizaciones políticas, como ocurre en cualquier democracia del mundo, su forma autoritaria es un factor adicional que se añade al proceso, como bien ha experimentado el PRI a nivel nacional. Sin embargo, es todavía más complicada la situación cuando el modelo autoritario pierde incluso el juego de los consensos corporativos, como nos muestra ahora el PAN en sus gobiernos locales. Si además se reconoce el refinado perfil ciudadano de las sociedades regionales, las políticas de gobierno reúnen entonces todas las condiciones para ir construyendo su propia oposición, ya se trate de la venta de terrenos estatales que algún grupo social considerara como reserva

ecológica, o bien de un macroproyecto de desarrollo regional. No es casualidad que la probabilidad de resistencia social a la política sea mucho más alta y que, por lo mismo, facilite su uso por parte de los adversarios electorales del PAN.

Una limitación adicional que contienen las políticas de gobierno es la escala institucional de los gobiernos locales, estatales y municipales. No obstante que pudieran resolverse las tensiones alrededor de sus mecanismos de consenso, decisivos en el tema electoral, existen limitaciones en el conjunto de sus atribuciones sobre el desarrollo regional y, sobre todo, en los recursos financieros disponibles. En el escenario institucional nacional y a pesar de su reforma a lo largo de la última década, el gobierno federal sigue concentrando una abrumadora proporción de los recursos públicos del país. Y no sólo eso, sino que sigue ejerciendo fuertes presiones centralistas en las relaciones intergubernamentales, que inhiben las iniciativas de desarrollo de los gobiernos locales, sobre todo entre las regiones más dinámicas del país como son Baja California y Chihuahua. Estas relaciones, que se concretan en instrumentos como los convenios de desarrollo social y de coordinación fiscal, así como en sus contenidos operativos, son mecanismos adicionales que restringen la potencialidad institucional de los gobiernos locales: directa o indirectamente definen topes financieros y espacios de intervención.

En estas condiciones, también se encuentra limitada la capacidad de los gobiernos locales para convertirse en espacios de mayor fortaleza política para los partidos políticos de oposición. Mientras no se modifiquen los marcos actuales que regulan las relaciones intergubernamentales, los gobiernos locales seguirán siendo instancias relativamente frágiles para consolidar un proyecto nacional de mayor alcance para los partidos de oposición.

## Notas

- <sup>1</sup> Hasta 1994, las elecciones en el municipio de Mexicali habían sido ganadas por el PRI, incluso en 1989, cuando este partido perdió la gubernatura. La excepción son algunos distritos locales ubicados en la cabecera municipal, pero el total municipal siempre había sido favorable al PRI, por lo menos en los resultados oficiales (en 1968 y 1983 hay argumentos de que el PAN ganó las elecciones municipales, pero su triunfo no fue reconocido).
- <sup>2</sup> Al respecto puede consultarse a Alberto Aziz Nassif. 1994. *Chihuahua: historia de una alternativa*. México, La Jornada

Ediciones/CIESAS; y Tonatiuh Guillén López. 1993. *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*. México, COLEF-CIIH/UNAM.

- <sup>3</sup> Las modificaciones a la legislación electoral que han sido promovidas recientemente en Chihuahua por el Congreso local (dominado por el PAN) y las que se discuten en este momento en Baja California, todavía no han reflejado su efecto en los procesos electorales locales o en los actores del poder regional. Pero en todo caso —y dada la reforma que ya existe en este aspecto—, no parece que tengan mayores consecuencias que las ya ocurridas sobre los procesos electorales y los contendientes.
- <sup>4</sup> Simplemente consideremos el caso del PRI y el conjunto de implicaciones que ha generado su disociación de los aparatos de gobierno regionales, que van desde aquellas relacionadas directamente con su soporte como organización (p. ej., los recursos humanos y financieros), hasta las asociadas a su política interna y a la pérdida de sus reglas e incluso de sus organizaciones, en sentido literal. En términos más amplios, el desplazamiento del PRI ha sido equivalente a la descomposición acelerada de las relaciones corporativas que regulaban la interacción entre la sociedad civil y los aparatos de gobierno. Sin embargo, el conjunto de cambios motivados por la alternancia también impacta a la organización triunfante, el PAN, que se ve sujeto a dinámicas antes desconocidas. Entre éstas podemos mencionar la definición de su papel como partido en el gobierno, debiendo definir reglas y distancias a esa relación; la configuración inevitable de una burocracia política y sus fuertes implicaciones de política interna, motivando fuertes tensiones con y entre el partido; la conformación del PAN como espacio de poder en sentido estricto; la creciente restricción a su interacción —antes muy abierta— con ciudadanos y organizaciones sociales, convirtiéndose en una relación más excluyente, etcétera.
- <sup>5</sup> Como parámetros de comparación hemos considerado las elecciones de gobernador en 1989, las de diputados federales de mayoría en 1991, las de ayuntamientos en 1992 y las recientes de diputados federales de mayoría en 1994. Los criterios de selección han sido sobre elecciones “líder” en cada coyuntura, salvo la presidencial de 1994, en donde se conservó la elección de diputados con el propósito de tener un margen mínimo de comparación con 1991. Si bien no se trata de estadísticas o de procesos directamente comparables, sí nos permiten contruir una imagen sobre la relación entre partidos y electores dentro de una misma estructura regional de poder, además de que permiten hacer estimaciones sobre sus pesos respectivos a lo largo del periodo.

- <sup>6</sup> Si bien en sentido estricto la proporción de votos del PRD pudo haber sido del PRI —como ha ocurrido en Michoacán o Guerrero, por mencionar los casos más evidentes—, en una estructura bipartidista que ya ha adquirido gran solidez y que tiene por antecedente una importante base electoral que se define como oposición al PRI (1988, 1989), la hipótesis más razonable en 1994 es el giro de votos panistas hacia la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, es decir, conservándose como oposición a la vez que desligándose del PAN. Adicionalmente, la curva de descenso de votación del PAN no hubiera tenido un declive tan notable como el de este año, de no ser por el incremento del porcentaje del PRD.
- <sup>7</sup> Sin dejar de lado, por supuesto, que la votación del PRI en 1994 no ha perdido sus bases tradicionales de apoyo, localizadas en las zonas rurales y en áreas urbanas pobres. El México tradicional y los amplios sectores y regiones que lo integran sigue atrapado en esa lógica que solamente reconoce al PRI y a sus organizaciones como espacio de la política. Vale destacar que esta importante proporción del electorado nacional realmente no se encontraba a debate en las elecciones de 1994. Un indicador de su magnitud son los resultados de las elecciones de diputados federales de mayoría en 1991: por ejemplo, las primeras 25 fuentes de votación del PAN, que obviamente corresponden a zo-

nas urbanas del país, explican el 46.4% del total de votos del partido; es decir, su concentración urbana y regional es muy alta. En 1872 municipios del país (de 2408 incluyendo las delegaciones del Distrito Federal), el PAN tiene como máximo votaciones de 12%, y en total concentra el 7.6% de su votación nacional. Habría que revisar de la misma manera los datos de 1994, si bien hacia 1991 el PAN era un partido nacional pero de asiento regional. Simplemente superar desde una perspectiva organizacional ese límite en dos años era tarea imposible. Una situación similar tenemos para el PRD en 1991: en sus principales 25 fuentes concentró el 35.4% de sus votos, lo que también refleja su alta concentración urbana y regional, si bien menor que la panista; y en 1601 municipios del país, en donde obtuvo en promedio no más de 6% de votación, recibió en total 14.7% de su votación nacional. Los datos anteriores demuestran que la expectativa de alternancia en la presidencia del país en 1994 fue construida considerando más que nada la situación de las grandes concentraciones urbanas del país —que son las que tienen capacidad de definir y difundir la opinión pública—, por encima de las condiciones del resto de la sociedad nacional.

- <sup>8</sup> Un análisis más detallado de este proceso se encuentra en el texto del autor *Baja California, 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, México, COLEF-CIIH/UNAM, 1993.