

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA DESDE LAS REGIONES DE MÉXICO. LA EXPERIENCIA DE BAJA CALIFORNIA 1989-1995

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ

El Colegio de la Frontera Norte

La transición democrática de México ha provocado un intenso debate nacional que ha penetrado profundamente en el ambiente político del país durante los últimos doce años por lo menos. Desde 1983 sus principales actores se han configurado entre los partidos políticos y, sobre todo, entre un creciente número de organizaciones de la sociedad civil, que paulatinamente han restado espacios de control al autoritarismo del sistema político. Así, esta transición tiene como primer rasgo el largo tiempo que ha durado su gestación, lo cual la hace aparecer como un camino sinuoso y de límites indefinidos, prolongados de esta manera el anacronismo de las formas autoritarias del poder político. Otro rasgo son las diversas estrategias que combinan el agotamiento con la resistencia y la persistencia, y que parecieran negociar la reforma política con la gobernabilidad y la continuidad del modelo económico de inserción global, que de igual forma ha mostrado serias limitaciones. En esa añeja lucha por la democracia es que se ubica la necesidad de propuestas como el “cambio sin rupturas” de Manuel Camacho o la “reforma política definitiva” ofrecida por el presidente Ernesto Zedillo, además de la radical propuesta política del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, la cual en los hechos rompe con las estrategias y las presiones en torno a la reforma política reconocidas hasta entonces.

Adicionalmente al carácter de no culminación que ha adquirido la transición democrática, hay otro rasgo que es producto del su condensación alrededor de las reglas del proceso electoral. Los principales actores de este proceso (destacadamente los partidos), la organización interna de éstos, sus demandas y programas concretos, sus objetivos y estrategias de convocatoria social y su relación con los poderes nacionales, entre

otros aspectos, tienen como propósito, en una proporción abrumadora, la reforma electoral. En esta dinámica, las elecciones se convierten en un objetivo en sí mismo, es decir, la lucha electoral por la reforma electoral, con la excepción del EZLN. Y si bien esto es inevitable, puede asegurarse que tiene un costo organizacional para los propios actores de la transición cuando se presentan total o parcialmente espacios de apertura política, como ocurre en algunas regiones del país, de manera más evidente en los estados con alternancia en la gubernatura. Aquí podemos derivar un tercer rasgo de la transición mexicana a la democracia, surgido en 1989, que ubica su “avanzada” en algunas entidades y, en menor proporción, en los poderes gubernamentales nacionales. Hay que hacer notar que, en cuanto al proceso político nacional dominante hasta antes de 1994, la coyuntura abierta por el EZLN no constituye una “avanzada” sino otro camino, otra línea de acción, con otros actores políticos, pero que no ha logrado sustituir la dinámica nacional previa. No se excluye la enorme influencia que la guerrilla chiapaneca ha tenido en el desarrollo de la política nacional pero, desde nuestra perspectiva, ese impacto ha sido más coyuntural que cualitativo; es decir, el proceso político precedente sigue siendo dominante, y es ésta la tesis que desarrollamos en el presente documento.

La distinción entre lo regional y lo nacional dentro del proceso de transición es particularmente relevante para comprender el impacto que los espacios de apertura generan en los actores de dicha transición, sobre todo en los partidos políticos. En este sentido, el impacto más notable se da en la relación entre éstos y los ciudadanos, relación que se ha modificado sobre todo desde la perspectiva de los segundos. Una vez logrado el propósito central —la apertura política—, la agenda de priori-

dades sociales se modifica de inmediato, dejando de ser lo electoral un objetivo en sí mismo para convertirse en parte de algo más amplio, es decir, el desarrollo social y la mejora en la calidad de la vida. Los partidos se ven así obligados a cambiar sus objetivos y estrategias de convocatoria social, así como a construir una nueva relación con los ciudadanos, además de modificar su organización interna, su agenda de prioridades, su interacción con los gobiernos locales, etc., en función de la nueva coyuntura. Los retrasos que tengan los partidos en esta fase sin duda afectarán el consenso que pudieran lograr, puesto que el proceso de apertura amplía las distancias entre los objetivos de las organizaciones políticas y los intereses de los ciudadanos.

El propósito del presente trabajo es precisamente iniciar un análisis de la transición democrática desde la perspectiva regional y también desde el horizonte abierto por las experiencias de alternancia política; para ello abordaremos el caso de Baja California en el periodo comprendido entre 1989 y 1995. Es posible que la experiencia de las regiones aporte nuevos elementos al debate sobre esta transición en el contexto nacional, ilustrando el encuentro y desencuentro entre ciudadanos y partidos, y mostrando las distintas etapas en la construcción de prácticas de gobierno democráticas. De manera preliminar, señalaremos que las experiencias de alternancia en los gobiernos de algunos estados no necesariamente constituyen un indicador único de la apertura política. Cabe la posibilidad —por lo menos la dejamos abierta— de encontrar procesos políticos regionales que, sin haber experimentado el fenómeno de la alternancia, puedan inscribirse dentro de los mismos parámetros que los casos de alternancia. No obstante, debemos subrayar que la alternancia genera una imagen que hace de ella un indicador evidente y socialmente reconocido de la existencia de la apertura política, de un espacio ciudadano conquistado. Esta certidumbre social abre una nueva coyuntura que modifica la agenda de las prioridades sociales; sin dejar de ser importante, lo electoral pierde entonces su carácter de manifestación única de la transición democrática, debilitando de paso el vínculo de los ciudadanos con los partidos y(o) los candidatos que en su momento representaron este objetivo.

Fases de la transición democrática

A partir de un balance de la experiencia de Baja California entre 1989 y 1995, el fenómeno de la transi-

ción democrática puede dividirse en los siguientes subprocesos, cada cual con sus propios aspectos determinantes y ritmos a pesar de su estrecha relación: a) la legitimidad del sistema político y del sistema de gobierno, b) la representación política en el sistema de gobierno, y c) la participación ciudadana en el proceso de gobierno. El supuesto de este desagregamiento del proceso de transición es que la práctica democrática implica una relación permanente entre sociedad civil y Estado, que abarca el conjunto del proceso de gobierno y, por supuesto, las reglas y procedimientos de su integración, con el predominio de la ciudadanía. En este sentido, lo electoral es solamente un momento del proceso democrático y no necesariamente el más importante. Desde la perspectiva del desarrollo social y la mejora en la calidad de la vida, el aspecto más importante es la capacidad de intervención ciudadana en el proceso de gobierno, en la definición de las políticas de éste, mediante procedimientos de representación mucho más finos que los permitidos por los partidos políticos. A final de cuentas, las políticas de gobierno son el resultado más concreto que define la permeabilidad del Estado con respecto a los intereses sociales.

La necesidad de dividir el fenómeno de la transición democrática en los procesos antes mencionados es importante para evitar las identificaciones injustificadas que se establecen entre ellos, especialmente por parte de quienes han protagonizado dicha alternancia política. Con los gobiernos de alternancia se asume, por ejemplo, que la legitimidad del sistema político está fuera de toda duda (porque “ahora sí” hubo elecciones democráticas), lo mismo que la representación política (porque “ahora sí” los ciudadanos serán escuchados). Peor aún, el proceso de transición tiende a reducirse a las voluntades de los actores individuales, dejando de lado la relevancia de las estructuras normativas y de gobierno que terminan por imponer su discurso autoritario, vigente hasta ahora. Así mismo, se asume que el vínculo con los ciudadanos —evidente en las elecciones que permiten alternancia— es una relación estable definida por los programas de los partidos y no por la coincidencia entre las prioridades sociales y la obligada forma de expresarlas a través de los partidos. Queda así fuera de perspectiva el hecho de que en un proceso de transición a la democracia la relación entre los ciudadanos y los partidos es mucho más un encuentro, un espectro de coincidencias, que el establecimiento de vínculos estables. Como indicadores de lo anterior baste recordar las elecciones

presidenciales de 1988 y el arrollador surgimiento del Frente Democrático Nacional, que en Baja California obtuvo mayoría de votos frente al candidato del PRI para, escasos meses después, tener una votación marginal en las elecciones que en 1989 dieron el triunfo al PAN en Baja California. Para los partidos políticos, y sobre todo para los gobiernos de alternancia, la lección es que su relación con las sociedades locales tiene que construirse con una nueva agenda de objetivos comunes, definiendo otro mapa de coincidencias que produzcan su encuentro, y que se requiere disminuir la preocupación por las afinidades ideológicas.

En suma, en el juego de identidades que mezcla artificialmente fases diferentes de la transición democrática, la imagen producida por la alternancia tiende a diluir el debate público sobre la representación política en las estructuras de gobierno y sobre la participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas. Mediante la revisión de la experiencia de Baja California en los últimos seis años, intentaremos especificar las tres fases de la transición que hemos indicado, así como su grado de consolidación en las estructuras regionales política y de gobierno.

Legitimidad de los sistemas políticos y de gobierno

Si la legitimidad del sistema político se entiende como el reconocimiento o la aceptación, por parte de los actores sociales, de las reglas y procedimientos para la integración del poder político, entonces la experiencia de Baja California muestra las siguientes etapas. La primera transcurre hasta 1989, con amplios sectores de la sociedad civil y los partidos de oposición fuertemente enfrentados al control gubernamental de las instituciones y los procesos electorales, erosionando por consiguiente la legitimidad de los poderes públicos. A nivel nacional, esta situación sólo es comparable con la ocurrida durante la elección presidencial de 1988. Es interesante observar que en ese momento se produjeron localmente las condiciones que permitieron los resultados de las elecciones de 1989 en la entidad.

La segunda etapa transcurre entre 1989 y 1992, con pocos cambios formales pero importantes modificaciones operativas en el proceso electoral, caracterizadas por las cancelación de la intervención unilateral del gobierno federal mediante la creación del primer padrón estatal y la credencial de elector con fotografía, promovidos por el gobierno del estado. Se

produce entonces una importante consolidación de la legitimidad de los procesos y las instituciones electorales, si bien permanecen entre los partidos las dudas tradicionales acerca del control gubernamental, pero ahora en el nivel estatal. No obstante, desde la perspectiva de la sociedad civil las elecciones de 1992 cierran completamente el ciclo iniciado en 1989, referente al reconocimiento y la identidad de la alternancia como origen de la democracia electoral. Ni en las elecciones federales de 1991 ni en las locales de 1992 hubo movilizaciones ciudadanas ni debates públicos sobre la legitimidad del proceso electoral, que se compararan por lo menos mínimamente con los ocurridos en 1988 y 1989. En este sentido, desde el punto de vista ciudadano la “normalización” de lo electoral fue un producto muy inmediato de los resultados de 1989, que inauguraron la etapa de alternancia política con el gobierno panista de Ernesto Ruffo Appel. Entre 1989 y 1992 la disputa sobre la legitimidad de los sistemas político y electoral se traslada de la sociedad civil y los partidos, a estos últimos casi exclusivamente. Desde hacerse notar que el efecto de la legitimidad del sistema político producido en 1989 se extiende a las subsecuentes elecciones federales, como práctica y como imagen pública, pues el comportamiento de gobiernos, partidos y sociedad locales fue muy similar en ambas circunstancias. A este resultado sin duda contribuyeron la reforma electoral federal y el nuevo registro ciudadano realizados a partir de 1991.

La tercera y última etapa de la legitimidad del sistema político electoral se alcanza al finalizar 1994, con la reforma sustantiva a la legislación electoral estatal. Los partidos llegan finalmente a un consenso que permite la creación de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del estado, que incluye diversas instituciones como el Consejo Estatal Electoral, bajo control ciudadano, el Instituto Estatal Electoral y el Tribunal de Justicia Electoral, que en los planos jurídico y de gobierno traducen la demanda social de legalidad, imparcialidad y objetividad de las elecciones. Si bien no se trata de instituciones definitivas —pues sobrevive, por ejemplo, la presidencia del Consejo Estatal Electoral en control del gobernador del estado, así como tensiones derivadas de la administración del padrón electoral entre el IFE y el IEE—, sí se establecieron bases de consenso que en una proporción importante satisficieron a los principales partidos (PRI, PAN, PRD). Es probable que esa legislación y sus instituciones experimenten modificaciones en los próximos años, pero lo destacable es que en sus actuales condiciones

construyan un cimiento firme para la legitimidad del sistema político electoral entre los partidos, lo cual ya había sido reconocido por los ciudadanos después de 1989. En este sentido, la transición democrática en Baja California ha evolucionado de una manera muy significativa.

Representación política en el sistema de gobierno

Si bien la legitimidad del sistema político estaba relativamente resuelta después de 1989, el sistema de gobierno seguía mostrando exactamente la misma estructura autoritaria pese a la legalidad de su elección. El Poder Ejecutivo seguía teniendo excesivas atribuciones, además de una enorme influencia sobre los poderes Legislativo y Judicial. Por su parte, los gobiernos municipales continuaban funcionando de manera tan presidencialista y autoritaria como antaño aunque avanzando en su modernización como aparatos de gobierno, incluso a mayor velocidad (especialmente Tijuana) que el Ejecutivo estatal.

De esta manera, fue en el diseño de las instituciones donde el proceso de transición encontró uno de sus mayores obstáculos, tan pronto como se reconoció la legitimidad del sistema. Para comenzar, el diseño institucional nunca fue un cuestionamiento central en las etapas previas de la movilización social por la apertura política. Era entonces posible reconocer sin dificultad lo que no era democrático, pero difícilmente podía percibirse lo que sí era democrático en el ejercicio del gobierno. Por lo demás, el proceso de cambio estaba impulsado por la necesidad de relevar a los actores del poder más que por rediseñar a las instituciones; entre estas últimas, las únicas que aparecían en la lista de reformas eran las electorales. Así, la primera dificultad residía en reconocer que ahí había un problema, un obstáculo que se traducía en limitaciones operativas y, pero aún, en altos costos de consenso social. Los gobiernos del PAN comenzaron rápidamente a “sentir” que algo no funcionaba bien con los resultados de las elecciones de 1991, en las que el PRI recuperó sustancialmente la votación a su favor. Además, en las elecciones de 1992 la ventaja sobre el PRI se acortó a una distancia mínima precisamente en los municipios gobernados por el PAN. El problema para este partido llegó a su clímax cuando en 1994 perdió todos los cargos de elección popular en Baja California.¹

Los resultados electorales pueden considerarse como un balance social sobre la experiencia de gobierno

entre 1989 y 1994, con un deterioro creciente de la votación relativa del PAN. Pese a que hubo notables avances en la prestación de servicios, algunos básicos como el agua potable, éstos fueron insuficientes para una sociedad con gran capacidad de crítica del funcionamiento gubernamental. Al finalizar 1994, con la ley electoral antes citada se modificó significativamente la estructura de gobierno del estado, dando paso a condiciones de mayor pluralidad en instituciones esenciales del ejercicio de gobierno. Por su parte, el Congreso del estado amplía de cuatro a diez las diputaciones de representación proporcional, lo que le permite por primera vez acercarse a ese concepto, a la vez que aumenta los distritos de mayoría, incrementando de 19 a 25 el número de sus miembros. También por primera vez la misma legislación reforma la integración de los cabildos de los ayuntamientos para cumplir con el principio de proporcionalidad política y romper con la tradición del “carro completo” del partido mayoritario. Así mismo, con esta medida se eliminan los amarres del autoritarismo de los ayuntamientos, ubicándolos en una nueva etapa caracterizada por la corresponsabilidad entre los partidos políticos que gobiernan en los municipios.

Utilizando como ejemplo al municipio de Tijuana, el cabildo se integra ahora con un presidente, un síndico y ocho regidores de la planilla mayoritaria, más siete regidores de representación proporcional. En la modalidad anterior, los regidores de minoría sólo eran dos entre ocho, independientemente de los resultados electorales; en las elecciones de 1992, que ganó el PAN con menos del 2% de diferencia en el número de votos, el PRI sólo obtuvo una regiduría, mientras que el PRD, con poco más del 3% de los votos, también obtuvo una. Con las reformas citadas, la representación política mejora substancialmente, si bien todavía de manera insuficiente, en particular en los ayuntamientos cuyos funcionarios siguen siendo elegidos bajo el principio de la planilla. No obstante, tal vez el avance más notable en la dinámica gubernamental se vea reflejado precisamente en los ayuntamientos y un poco menos en el Congreso del estado, que ya ha experimentado en buena medida la pluralidad entre 1989 y 1995.

En términos generales, la pluralidad tiene un primer efecto de desarticulación del autoritarismo basado en un partido dominante, que dejaba sentir su presencia hasta en las decisiones más insignificantes. La pluralidad, y con ella el traslado de la competencia política al proceso de definición de las políticas de gobierno,

normalmente debe emprender acciones más adecuadas a las necesidades sociales y menos alejadas de las organizaciones de la sociedad local. Por supuesto, lo anterior no pretende anunciar el fin del autoritarismo, que puede sobrevivir con otros recursos, incluso en gobiernos de composición bipartidista o tripartidista. Menos aún podemos considerar cancelado al autoritarismo si consideramos que las modificaciones legislativas han afectado pocas áreas del gran mapa gubernamental que debe ser sujeto de cambios. Hasta ahora se trata de un avance, sin duda importante, en relación con la estructura precedente, el cual hay que poner a prueba con las nuevas administraciones, que inician su periodo en noviembre y diciembre de 1995. En el horizonte del rediseño de las instituciones, quizá el logro más importante es que ya se reconoce como problema por parte de los principales actores de la política estatal, quienes ya están reorientando sus acciones. En sí mismo, ese reconocimiento es ya un cambio importante en relación con la coyuntura de 1989.

Participación ciudadana en el proceso de gobierno

No obstante la importancia de las reformas en la integración de los ayuntamientos y del Congreso del estado, no debe formarse la falsa imagen de que las políticas del gobierno tendrán necesariamente un carácter democrático. La pluralidad en la integración constituye un avance democrático en el aparato gubernamental, pero no por fuerza sucede lo mismo con la toma de decisiones: las políticas deben construir su propio consenso, que es diferente de la legitimidad de la institución. Esta falsa identidad constituye uno de los obstáculos más importantes para el consenso social de los gobiernos, autoritarios o no, ya que éstos desconocen la necesidad de negociar sus políticas con los ciudadanos, desde la etapa de conceptualización y definición hasta la fase de implantación. En Baja California ésta es la fase de la transición democrática que ha conservado en mayor medida sus rasgos tradicionales, debido a la inercia en el funcionamiento de los gobiernos locales, permitida a su vez por el diseño institucional vigente.

Aun cuando el gobierno estatal de Ernesto Ruffo Appel, entre 1989 y 1995, se planteó como uno de sus objetivos la promoción de la participación ciudadana, al igual que los gobiernos municipales panistas y priístas, junto con el Congreso del estado, esa participación se entendió de manera no institucional, es decir,

fuera de la estructura de gobierno y como algo suplementario. En el mejor de los casos, la participación ciudadana se redujo a la corresponsabilidad financiera, parcial o total, de las obras públicas por parte de los vecinos, y no a un ejercicio donde se permitiera compartir las decisiones. De esta manera, lo sustancial de la participación ciudadana, que es su capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones públicas, sigue sin encontrar espacios institucionales reconocidos.

El diseño autoritario de los gobiernos municipales y estatal, así como el propio Congreso local, no reconocen como parte necesaria de su proceso de decisiones a aquellas instancias de participación de la ciudadanía. Las políticas de gobierno se definen entonces al interior de los círculos del poder, dentro de los cuales son manejadas de manera todavía más estrecha por algunos grupos más reducidos. No es coincidencia que el espacio que sustituye funcionalmente a esos mecanismos gubernamentales lo ocupen los medios de comunicación, particularmente la radio y la prensa escrita, que cumplen el papel no sólo de instrumentos de presión pública sino de vinculación entre gobierno y sociedad, incluso a niveles ínfimos, como reclamar por un bache o por la falta de iluminación en una calle. El desarrollo de los medios en la entidad después de 1989 ha sido muy significativo, en número y sobre todo en contenidos, incorporando la discusión de la política regional y la crítica del funcionamiento gubernamental. La radio, por ejemplo, se ha convertido en mediadora entre la administración pública y la ciudadanía. Sin embargo, la participación ciudadana en la toma de decisiones y como elemento fundamental para construir el consenso para la aplicación de las políticas públicas todavía forma parte del futuro de la transición a la democracia en Baja California.

Por lo pronto, las políticas definidas desde una estructura gubernamental autoritaria, pero insertas en un contexto social que se reconoce dentro de un espacio democrático, constituyen una fuente potencial de conflictos sociales. Esta situación se ha dado con los gobiernos de corte tradicional y es muy probable que ocurra con los integrados pluralmente —si bien con menor intensidad—, como son los ayuntamientos y el Congreso. Entre 1989 y 1994 los gobiernos panistas habían sido desgastados por esa dinámica, y para las elecciones locales de 1995 se pronosticaba una situación mucho más comprometida. Sin embargo, gracias a las políticas del gobierno federal, las administraciones panistas mejoraron su posición relativa entre los electores, pues en enero y febrero de 1995 los efectos regionales de la

crisis económica redefinieron la tendencia electoral de 1994, cuando el PAN perdió todos los cargos en disputa.

Las elecciones locales de 1995 devolvieron al PAN su amplia ventaja sobre el PRI, que el primero había perdido desde 1989; el PAN conservó la gubernatura, aunque perdió la elección municipal de Ensenada, que el PRI no ganaba desde 1982. En compensación, el PAN logró ganar por vez primera el ayuntamiento de Mexicali, municipio con amplio dominio priísta. Para los efectos de nuestra argumentación, el caso de Ensenada muestra con claridad el agotamiento de un modelo de gobierno que no se renueva y que repite una y otra vez el mismo estilo de ejercer el poder. La persistencia de un gobierno no plural —pese a su elección legítima—, junto con la ausencia de mecanismos reales de negociación de las políticas con los ciudadanos, termina por generar un desgaste de consenso adicional al que normalmente experimenta todo gobierno. En Ensenada el efecto de recomposición que la crisis económica tuvo a nivel estatal sobre el electorado panista no fue suficiente para compensar el deterioro del consenso de su gobierno municipal. En una escala mucho

mayor, un efecto similar ocurre en las elecciones locales de este mismo año en Chihuahua, las cuales significaron un desgaste mayúsculo para el PAN en las preferencias del electorado.

En el último sexenio Baja California ha continuado siendo un gran escenario en construcción de la transición a la democracia, que en distintos momentos ha combinado avances en la legitimidad del sistema político electoral y, por ende, del sistema de gobierno. La entidad paulatinamente ha ido dejando atrás el autoritarismo, abriendo camino hacia la pluralidad, si bien todavía deben revisarse a fondo el equilibrio de poderes, las excesivas atribuciones del Poder Ejecutivo y la autonomía e imparcialidad del Poder Judicial; además, es necesario fortalecer las políticas de descentralización en favor de los municipios. La gran deuda, de cuyo saldo apenas se están escribiendo las primeras líneas, son los instrumentos de participación ciudadana en la definición de las políticas de gobierno, especialmente en el Congreso y los ayuntamientos. Sin embargo, en la medida en que las puertas sigan abiertas, no faltarán iniciativas orientadas a solventar esa situación.