

CUAUHTÉMOC LÓPEZ GUZMÁN\*

## LA ALTERNANCIA POLÍTICA EN BAJA CALIFORNIA: HACIA UN NUEVO EQUILIBRIO DE PODERES

---

R E S U M E N

Desde que el Partido Acción Nacional triunfó en las elecciones para gobernador en el estado de Baja California en 1989 se inauguró en México la alternancia política en una gubernatura, con ello se rompió el mito de que era imposible para el PRI compartir el poder a ese nivel. Los escasos espacios ganados o cedidos por el mismo partido en el poder, sirvieron para que la oposición confrontara y criticara la centralización del poder y la neutralización de la representación, es decir, más que ofertar a sus electores discursos nacionalistas, los partidos de oposición abanderaron los resentimientos anticentralistas del norte del país en particular, y desacreditaron la relación viciada entre el legislativo y el ejecutivo tanto a nivel federal como estatal. De acuerdo con estas consideraciones, en este ensayo se exploran las posibilidades de fundar una nueva relación horizontal y vertical entre poderes en el estado de Baja California, gobernado por el Partido Acción Nacional en los últimos diez años.

A B S T R A C T

Ever since the National Action Party (PAN) won the governor elections in the State of Baja California in 1989, Mexico experienced the inauguration of a political alternation in a governor's office, which brought about the smashing of the myth that it was impossible for the PRI to share power at that level. The scarce forums won or surrendered by the party ever present in power, allowed the opposition to confront and criticize the centralization of power and the neutralization of representation, that is, rather than offering its voters nationalistic discourses, the opposition parties joined the cause of the anti-centralist resent, particularly present in the northern part of the country, and discredited the decaying relationship between the legislative and the executive powers (the presidency), both at a federal and states levels. In view of these considerations, the possibilities of setting the foundations for a new horizontal and vertical relationship among powers in the state of Baja California, which during the last ten years has been governed by the National Action Party, are discussed in this essay.

---

\* MAESTRO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS DE LA UABC. Correo electrónico: cspoldoc@hotmail.com

## INTRODUCCIÓN

Desde que el Partido Acción Nacional (PAN) triunfó en las elecciones para gobernador en el estado de Baja California en 1989, en México se inauguró la alternancia política en una gubernatura, y con ello se rompió el mito de que era imposible que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que hasta entonces era el partido oficial a nivel estatal, compartiera el poder en ese nivel. Si bien es cierto, antes de esa fecha el mismo PAN y otros partidos habían conquistado alcaldías o curules en los congresos federal y locales, estas posiciones eran espacios limitados en donde el origen fundamental del acceso a esas instancias provenía ya fuera de una negociación pre o poselectoral, o de los mismos espacios que el régimen cedía ante las presiones sociales y la necesidad de pluralizar y dinamizar el anquilosado sistema de partido hegemónico que deterioraba la vitalidad federalista y republicana de las instituciones. Esos espacios de representación popular abiertos a la oposición fueron utilizados para confrontar y criticar la centralización del poder y la neutralización de la representación; es decir, más que ofertar a sus electores discursos nacionalistas, los partidos de oposición —y sobre todo el PAN— supieron abanderar los resentimientos anticentralistas del norte del país en particular, y desacreditar la relación ya muy viciada entre los poderes legislativo y ejecutivo, tanto a nivel federal como estatal.

De acuerdo con estas consideraciones, en este ensayo se exploran las posibilidades de fundar una nueva relación horizontal y vertical entre poderes en el estado de Baja California, gobernado por el Partido Acción Nacional en los últimos diez años.

La dinámica de los gobiernos divididos (para el caso de Baja California) debe corregir, al igual que en nivel federal, la preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo, y revitalizar la autonomía municipal. Una de las tesis centrales del PAN es la descentralización como medio para el fortalecimiento de la democratización nacional, y con ello se intenta acabar con la cultura y prácticas presidencialistas. Sin embargo, a quienes observamos el proceso democratizador en el estado nos preocupa que la anhelada alternancia no quede tan sólo en un cambio del personal político y en la aplicación de nuevas formas de gestión administrativa. Es deseable que la alternancia política corrija los vicios

no agotados del presidencialismo que se extienden a los gobiernos locales; y que ésta sea el mejor medio para vincular la toma de decisiones entre diversos grupos sociales. También independientemente del partido que controle la mayoría parlamentaria, los gobiernos municipales y el poder ejecutivo, es necesario armonizar y equilibrar las relaciones de coordinación y cooperación en contextos de gobiernos divididos. Pero sobre todo, es deseable que el PAN contribuya al ejercicio pleno de un sistema presidencial regido por la lógica de los balances y contrapesos.

Este trabajo aborda la relación existente entre el poder ejecutivo y el legislativo, considerando que el gobierno panista presume regirse por principios democráticos que harán posible la eliminación de la subordinación de los legisladores al gobernador, la obediencia servil de los alcaldes, y el disciplinamiento total a las decisiones del gobernador.

La alternancia política (protagonizada por el PAN) es identificada como la posibilidad de modificar los ritos y códigos adoptados del presidencialismo en los gobiernos estatales, sin que por ello se sacrifique la unidad y fortaleza partidista. Una verdadera reforma en el sistema político mexicano con nuevas prácticas y esquemas de funcionamiento parece nacer desde los gobiernos locales venciendo un sinnúmero de obstáculos e inercias institucionales. Éstas son, pues, las coordenadas del presente trabajo.

#### LAS PRÁCTICAS Y RITOS DEL PRESIDENCIALISMO EN LOS GOBIERNOS LOCALES

El sistema político mexicano surgido del pacto político de 1929,<sup>1</sup> permitió eliminar el recurso de la armas en la disputa por el poder y desactivar a grupos y movimientos disidentes que amenazaban la estabilidad política y, además, posibilitó la unidad y conciliación nacional, pero ello

---

<sup>1</sup> Para el autor los puntos básicos del pacto de 1929 son a) el partido es el único acceso al poder político en México; b) el jefe máximo de la revolución es el árbitro indiscutible en todas las disputas políticas; c) la jefatura máxima del partido y la presidencia se identifican y consolidan en la figura del ejecutivo, y d) el poder del presidente está estrictamente limitado a su periodo constitucional de seis años. (Blum, 1996).

a cambio de subordinar a los diversos grupos de poder local a través del control de los recursos fiscales y de las lealtades al presidente en turno.

Como las expectativas de promoción política y ascenso social del conjunto de la clase política quedaron en manos del presidente, los gobernadores avalaban, defendían y difundían los proyectos y políticas del centro, sin que existiera en ello la más mínima defensa de la autonomía de los estados y el respeto al sistema federal. Precisamente, como el sistema político funcionaba al margen de las normas e instituciones formales, las reglas no escritas sustituyeron la vigencia del estado de derecho, concentrándose en el ejecutivo poderes inscritos en la Constitución y los derivados de las reglas informales del pacto de 1929.

La defensa de la soberanía y la unidad nacional se utilizaron para limitar los márgenes de acción entre los gobiernos estatales evitando cualquier posible alianza de gobernadores rebeldes al centro. Así, la autonomía de los estados quedó reducida a un simbólico ejercicio de las pocas facultades que la Constitución no prohibió a los gobiernos locales.

El sistema federal se canceló, pues la concentración de los poderes presupuestales en una persona derivó en un hombre fuerte capaz de instrumentar dentro de un amplio programa de gobierno las políticas económicas y sociales que redujeran los grandes rezagos sociales, crear la infraestructura física necesaria para impulsar el crecimiento, y mediante una activa participación del estado en la economía, disolver los nudos estructurales del subdesarrollo.

Todo este accionar estatal quedó vinculado al desempeño sexenal del presidente en turno, por lo que hoy pervive el culto a los personalismos como forma moderna del caudillismo; es decir, la figura del caudillo se institucionaliza con el cargo, pero no desaparece, por el contrario, el eje de articulación con los diversos grupos de poder hace que se extienda y reproduzca el culto a la figura del presidente, sintetizándolo como el gran benefactor ante las masas, como el gran elector (transmisor y árbitro en la lucha por el poder) dentro de la coalición revolucionaria, y como el gran conciliador entre los diversos grupos de presión.

Por todo ello, desde el surgimiento del Estado de la revolución, el presidente de la república ha sido mucho más que un ejecutor, pues le ha correspondido organizar a grupos sociales (de trabajadores o

económicos), promover proyectos de desarrollo, definir el rumbo económico, conducir la política educativa, resolver acerca de las formas de propiedad, arbitrar conflictos sociales, representar al país en el exterior, modificar la Constitución, regular la lucha política, intermediar entre distintos intereses, etcétera. De ahí el carácter exacerbado del presidencialismo mexicano. (Espinoza Toledo, 1996).

Estas tres funciones centrales (gran benefactor, gran elector y gran conciliador) se ejercieron con mayor vigor y funcionalidad mientras se mantuvo inalterado el monopolio de acceso al poder (1929-1988); durante este extenso periodo la concentración de poderes se logró con base en la transferencia de lealtades que los otros poderes depositaron en un hombre. La condición de mantener inalterado el acceso privilegiado al poder de la coalición fue el fundamento para cohesionarse en torno al hombre que cada seis años ocupaba el cargo sin graves fisuras, desacato e indisciplina.

El presidente es árbitro incuestionado, aunque no neutral, en las disputas entre los distintos componentes del partido oficial, casi la totalidad de los actores incluidos en el sistema político. La aceptación de la autoridad presidencial como última instancia de los conflictos permitió mantener la disciplina entre los diversos grupos políticos locales y nacionales, a los que se abría una perspectiva de largo plazo, gracias a la garantía del relevo presidencial. (Romero, 1996).

El sistema político mexicano de corte presidencial se edificó con gran éxito reduciendo al máximo la naturaleza friccional entre los poderes legislativo y ejecutivo que caracteriza, precisamente, a un sistema presidencial. La clave del éxito residió en la hegemonía de un partido y la sumisión de los representantes populares surgidos del mismo partido del presidente.

Los ritos y prácticas del presidencialismo se extendieron con diversas modalidades sexenales en la totalidad de los estados gobernados por la coalición revolucionaria, y el gobernador desempeñó las mismas funciones de benefactor social, elector político y conciliador social en su respectivo feudo estatal.

El presidencialismo mexicano, como forma alterada del sistema presidencial, sustituyó la arquitectura institucional propia de un sistema de balances y contrapesos, por un esquema de alianzas y pactos fluidos y coyunturales que solidificaron las estructuras corporativas y elitistas.

“Para convertirse en una instancia concentradora de poder, el ejecutivo hubo de penetrar y subordinar al resto de las estructuras políticas previstas en la Constitución; esto es anular los centros de poder que, a través de su acción autónoma, pudieron haber compartido y contrabalanceado el poder ejecutivo” (Casar, 1996).

Ello determinó que el presidente se convirtiera en el engranaje central de la política mexicana, pero con una flexibilidad asombrosa para que el sistema político se autorreparara y regenerara al cambiar la correlación de fuerzas al interior del bloque en el poder cada seis años.

Por un lado, la utilización de las llamadas facultades metaconstitucionales no ha dependido de la voluntad exclusiva del presidente de la república, sino de la obediencia del conjunto de dirigentes y líderes asociados al poder y del manejo político que cada gobernante es capaz de llevar a cabo. En otras palabras, no se trata de una serie de facultades que se entreguen en paquete y mecánicamente con el cambio de mandos, sino de un juego de fuerzas y de intercambios recíprocos con los dirigentes de las distintas organizaciones que respaldan la figura presidencial. (Espinoza Toledo, 1996).

Es decir, los componentes democráticos vigentes en un sistema representativo y los fundamentos de legitimidad de acceso al poder, así como el respeto al estado de derecho, fueron reemplazados por una serie de normas e instituciones informales que servían para garantizar la disciplina de los diversos actores políticos. La cohesión y coherencia del sistema político quedó así determinada por la observancia de las reglas no escritas, y no por el respeto al marco constitucional y el derecho. Estas prácticas, ritos y reglas no escritas del sistema político

mexicano se aplican, en mayor o menor medida, por parte de los gobernadores; la posible permanencia, desuso y sustitución de esas prácticas en aquellos estados donde se ha dado la alternancia, posibilita la desaparición del autoritarismo en nuestro país.

Los estudios de diversos politólogos y juristas hacen énfasis en diversos factores que convergen en la desviación del sistema presidencial en México: el presidencialismo, que con el uso del término denota la exacerbación del poder y el ejercicio autoritario del mismo. En el cuadro 1 se sintetizan los factores centrales que consolidaron el presidencialismo, retomados de escritos clásicos como *La formación del poder político en México*, de Arnaldo Córdova; *Reforma al sistema político mexicano*, de Luis Rubio; *El presidencialismo mexicano*, de Jorge Carpizo, y *La formación del sistema político mexicano*, de Víctor López Villafañe.

La fundación del estado posrevolucionario se dio con la promulgación de la Constitución de 1917. En ella se establece el tipo de gobierno que se constituye, definiéndose como una república representativa, democrática y federal unida por estados libres y soberanos. Sin embargo, la supresión de estos rasgos institucionales se logró con relativa facilidad, ya que, por medio de una alianza política en 1929, se creó un sistema de arreglos y pactos que fortalecieron la centralización del poder en un hombre, que paradójicamente debía cumplir con los preceptos constitucionales; es decir, que el presidencialismo mexicano no es un fenómeno anticonstitucional, sino proconstitucional.

Esta extraña paradoja complicó aún más la dinámica del sistema político mexicano, ya que las normas e instituciones informales o el estado de derecho prevalecían a discreción de los intereses del ejecutivo. Si se necesitaba solucionar controversias entre gobiernos estatales y afectar intereses particulares, se aplicaba la ley y se dirimían los asuntos de manera institucional; pero si se requería suprimir o limitar a grupos políticos locales o destituir a personajes no gratos, se accionaban las instituciones informales y las reglas no escritas. También las recompensas y promociones personales dentro de la familia revolucionaria tenían como parámetros de su actuación la discrecionalidad del presidente.

En México, la notable y ampliamente reconocida dificultad analítica que presenta su sistema político parece tener su

origen en la especial relación que existe entre las instituciones formales y las informales, entre las normas escritas y aquéllas no escritas y, que sin embargo en su conjunto, determinan día con día las conductas válidas posibles de todos los actores del sistema, a tal grado que pareciera que las normas e instituciones formales funcionan principalmente para asegurar el funcionamiento en la realidad de las normas e instituciones informales (Blum, 1996).

La función central de los individuos vinculados a esta dinámica autoritaria fue, precisamente, ampliarla y reproducirla, pero con una serie de variantes personales en la conducción de un gobierno estatal; es por ello que, podemos identificar la reproducción de los ritos y prácticas políticas calcadas del nivel federal a nivel de gobierno estatal, simple y sencillamente porque, hasta hace unos pocos años, el conjunto de la clase gobernante aún pertenecía a una misma filiación partidista (ver cuadro 2).

Además, el esquema de relación subordinada de partido-ejecutivo se reproduce a nivel local: el poder de designación de candidatos a presidentes municipales, diputados locales y funcionarios del partido es facultad del gobernador; ello se traduce en la preeminencia del poder ejecutivo sobre los otros poderes: es un presidencialismo regional (Espinoza Valle, 1998:53-54).

Por prácticas políticas entendemos la ejecución de una serie de reglas propias del sistema político derivadas del pacto político de 1929, y el término rito lo usamos para diferenciar los valores políticos y sociales de los individuos; es decir, las prácticas son la reproducción colectiva en la ejecución de las reglas, y el rito es la interiorización individual que legitima los códigos subyacentes de intercambios de activos.

Para ser más claros: una práctica política central en el sistema político mexicano fue la de no oponerse a ninguna decisión presidencial por parte de los legisladores pristas; el rito, en cambio, es el valor de la disciplina que legitima la acción, ya que a cambio de la sumisión ante

CUADRO 1. Causas del presidencialismo en México.

Causas del presidencialismo	Arnaldo Córdova	Luis Rubio	Jorge Carpizo	Víctor López Villafañe
Factores políticos	El presidencialismo surge como una lucha política contra el caudillismo.	El presidente nombra a la clase política en los puestos relevantes.  Jefe del partido oficial.	Nombra al sucesor. Subordinación del ejército. El legislativo está en manos del mismo partido del presidente.	La lucha contra la presidencia despótica se convirtió, paradójicamente, en el fortalecimiento legal en la <i>Constitución de 1917</i> .
Factores económicos		Determina la política económica, fiscal, gasto y deuda.  Concentración de recursos.	Amplias facultades para regular, intervenir y definir la política económica.	Facultades muy amplias en materia económica.
Factores sociales	El presidente cuenta con gran capacidad para instrumentar reformas sociales.  El presidente se convierte en el árbitro supremo en la lucha de clases.		Árbitro de las pugnas sociales.	Armonizador de intereses de clase.
Factores culturales	Se fomenta en las masas el culto al poder presidencial.	Control de los medios de opinión.		Herencia hispana e indígena autoritaria.
Factores históricos	El presidente recibe una gran fuerza como producto de la experiencia histórica de rompimientos y revueltas.			Desde la independencia, el ejecutivo se consolida en respuesta a una realidad política desquiciada e inorgánica.
Factores jurídicos	Poderes extraordinarios permanentes.	Concentración de iniciativas de ley en política interna y exterior.	El poder judicial está ligado al partido del presidente.	La <i>Constitución</i> avala los amplios poderes del presidente para legitimarlo.

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 2. Imitación del presidencialismo y subordinación de los gobiernos estatales.

Presidente de la república	Gobernadores emanados del PRI
Jefe nato del partido oficial.	Máximo líder del partido en el estado.
Nombra y controla los principales cargos de la administración pública; promueve o frena las carreras políticas de los legisladores y gobernadores.	Designa a los integrantes de su gabinete, nombra al presidente del partido a nivel estatal, y determina los méritos para la ocupación de cargos electorales locales, alcaldías y diputaciones.
Designa a su sucesor.	Participa en conjunto con el presidente de la república en la designación del candidato a gobernador.
Funge como árbitro y conciliador entre los diversos grupos de poder del PRI y aquellos externos al partido.	Se encarga de cooptar los movimientos sociales y conciliar pugnas políticas de alcance local; con ello puede ganar una promoción política importante, ya que ésta es, sin duda, la cualidad más admirada en la cultura política autoritaria.
El poder presidencial se halla limitado por el periodo constitucional del cargo.	El poder de un gobernador se ejerce atendiendo las directrices del poder central (subordinación), pero reproduciendo los vicios y cultura del presidencialismo.

FUENTE: Elaboración propia.

el presidente, se recibirá un activo (promoción a gobernador de su estado natal, por ejemplo).

Ahora, es importante preguntarnos si las funciones de control y subordinación ejercidas por los gobernadores emanados del PRI, cambiarán en las entidades federativas donde el gobernador pertenece a otro partido. De continuar con dichas prácticas un gobierno estatal surgido de las filas de la oposición tradicional (PRI, PRD), el autoritarismo y los personalismos seguirán obstruyendo la democratización del sistema político mexicano.

Ante esto, ¿es posible identificar nuevas dinámicas entre el legislativo y el ejecutivo en Baja California a partir del arribo al poder del Partido

Acción Nacional?; ¿es adecuado limitar el peso político del gobernador en favor de un verdadero equilibrio de poderes?; ¿cómo cohabitan los gobiernos divididos surgidos del nuevo sistema de partidos competitivo? Estos temas serán abordados en el siguiente apartado.

#### COOPERACIÓN Y CONFLICTO: DINÁMICA DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

Con el triunfo panista en 1989, Baja California se convirtió en el primer estado gobernado por un partido distinto al resto de los gobiernos estatales (de origen priista), y con ello surgió el primer gobierno dividido; es decir, por primera vez en la historia política posrevolucionaria el ejecutivo quedaba en manos del Partido Acción Nacional, junto con la mayoría legislativa. Sin embargo, no logró la mayoría absoluta, generándose una dinámica de cooperación y conflicto entre los poderes legislativo y ejecutivo.

Así, el mapa político de la entidad, como resultado del proceso del 2 de julio de 1989, quedó configurado de la siguiente manera: además de la gubernatura, el PAN obtuvo las alcaldías de Ensenada y Tijuana, y en manos del PRI quedaron la capital (Mexicali) y Tecate. El congreso local quedaría integrado por nueve diputados del PAN, seis del PRI, uno del PARM, uno del PPS, uno del PFCRN y uno del PRD (Espinoza Valle, 1998).

Con estos resultados, la alternancia en el poder de un partido de oposición se hacía realidad a nivel de gubernatura desde 1929. De esta manera, se pudo atestiguar que la añorada democratización del sistema podía forjarse en las urnas, olvidándose algunos actores agraviados y excluidos de cualquier intención de cambio violento.

#### *¿PERO QUÉ ES LA ALTERNANCIA POLÍTICA?*

La alternancia política es la etapa inicial del proceso de democratización y en ella confluyen el fin e inicio de un régimen. En México, el sistema electoral semicompetitivo y de partido hegemónico permitió la

competencia partidista y la celebración de elecciones periódicas; sin embargo, no existía una verdadera competitividad partidista ni imparcialidad electoral.

Frente a este inequitativo orden, la democracia se equipara a tener elecciones regulares, conducidas limpiamente y con un conteo honesto. Sin embargo, es importante mencionar que por muy esenciales que sean las elecciones para un régimen democrático, no garantizan un sistema democrático.

Con la alternancia política en México, un sistema de partido semicompetitivo feneció y se consolidó otro de mayor competitividad. Esto permite conceptualizar la alternancia política como la transferencia del poder entre partidos que se sujetan a un orden legal e institucional para gobernar, acatando siempre la voluntad popular expresada en las urnas. Y aquí se presenta un aspecto muy característico de la alternancia política: la proliferación de partidos políticos hasta alcanzar un número abrumador. Si bien las expectativas y oportunidades de acceder al poder se abren, el hecho de que exista una mayor cantidad de partidos no significa que existe un sistema más democrático.

Igualmente, una democracia no se agota con la celebración de elecciones y la transparencia de los resultados; de hecho, con esta práctica se deben accionar variados mecanismos de representación y consenso; si estos mecanismos no aparecen con la alternancia política, la democratización se retardará o frenará.

Un sistema democrático debe ofrecer una variedad de procesos competitivos y canales para la expresión de los intereses y valores, tanto asociativos como partidarios, colectivos e individuales, así como funcionales y territoriales.

Para evaluar si en Baja California la alternancia política ha conducido a una democratización, es importante explorar nuevas dinámicas y mecanismos institucionales que rompan con la excesiva concentración del poder en el ejecutivo estatal, que se renueve y dignifique la función legislativa, especialmente que el congreso cumpla sus funciones de control presupuestal y de producción legislativa.

Con la alternancia política en Baja California han aparecido nuevos tipos de gobierno que debemos abordar primero teóricamente determinando sus características y naturaleza, con el fin de vincularlo

a las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo que se observan en el marco de los gobiernos divididos en Baja California.

### *¿QUÉ ES UN GOBIERNO DIVIDIDO?*

Para comprender la naturaleza de los gobiernos divididos es necesario enfatizar que son un producto típico de los sistemas presidenciales, en donde existe una verdadera separación de poderes, además de que influyen factores electorales, sociodemográficos y de competitividad partidista.

Por gobierno dividido se entiende “aquél en que la mayoría de la cámara pertenece a un partido y el presidente (o gobernador) a otro. Y al contrario, cuando un partido posee el control, tanto del ejecutivo como del legislativo, unicameral o bicameral, se habla de gobierno unificado, mientras que cuando nadie cuenta con mayoría (absoluta) congresional se habla de gobiernos no unificados” (Hurtado, 1998:46).

La estabilidad orgánica entre el legislativo y el ejecutivo federal, así como en nivel estatal, empieza a sustituirse por una dinámica de cooperación y conflicto resultado de la conformación plural del poder legislativo. En Baja California esta relación ha forzado alianzas congresionales a fin de imprimirle fluidez al proceso legislativo. Sin embargo, en todo sistema presidencial opera la lógica de obstrucción del legislativo (si es dominado por otro partido distinto al del gobernador para este caso) hacia al ejecutivo; ello es producto del dilema de cooperar en el diseño de una política exitosa que capitalizará políticamente el ejecutivo, en cambio, el fracaso político será compartido traduciéndose en menores índices de votación para el partido colaboracionista. Ello implica que los costos de cooperar son muy altos para un partido opositor que desea precisamente magnificar los errores del ejecutivo, y así facilitar la futura derrota electoral del partido al que pertenece el gobernador.

El cuadro 3 muestra la composición partidista en el Congreso del Estado desde 1989. Observamos una configuración parlamentaria proclive al estancamiento y el obstruccionismo. La composición de las legislaturas XIII, XIV y XVI se encuadran en el concepto de gobiernos no unificados, que son aquellos donde ningún partido político cuenta con mayoría absoluta (congresional).

CUADRO 3. Composición de representantes políticos en el Congreso del Estado de Baja California, 1989-2001 (número de diputados por fracción parlamentaria).

Partido político	Legislatura			
	1989-1992 XIII	1992-1995 XIV	1995-1998 XV	1998-2001 XVI
PAN	9	9	13	11
PRI	7	10	11	11
PT	2			
PRD	1	3	1	3

FUENTE: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado.

La relación legislativo-ejecutivo en el estado de Baja California ha pasado de ser un esquema subordinado y disciplinado, a una relación de acuerdos y negociaciones volátiles y coyunturales. La parálisis institucional de gobiernos no unificados ha sido resuelta mediante el cabildeo y negociaciones del ejecutivo con diputados de otros partidos para garantizar la gobernabilidad. De hecho, la necesidad de alianzas y negociaciones obligó a Ernesto Ruffo durante su mandato, a encontrar y fomentar el consenso en torno a temas de impacto social, ante una legislatura proclive al obstruccionismo; la gobernabilidad puede ejercerse con una política de alianzas centrada en la adhesión de algunos diputados priistas a la fracción parlamentaria del PAN, mientras que legisladores de partidos pequeños (PARM, PPS, PFCRN) capitalizaron su posición uniéndose al bloque priista.

El esquema de gobierno no unificado que durante dicho periodo gubernamental se presentó, requería de una alianza sólida. La peculiar adhesión de dos legisladores del PRI del sector campesino en apoyo al gobernador Ruffo Appel, evidenció para muchos analistas una ágil maniobra del entonces presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari. Con ello quedaron superados los supuestos de un sistema de partidos disciplinados, en donde resulta muy difícil llegar a tales alianzas sin costos políticos que asumir.

La falta de incentivos para cooperar en un gobierno dividido aumenta si existe un sistema de partidos polarizado ideológicamente y disciplinado. La orientación de los partidos nacionales que mayor peso tienen en la política local (PRI, PAN y PRD) parece confirmar esta premisa.<sup>2</sup> Además, el bajo incentivo para cooperar proviene de un juego de suma cero en que los partidos de oposición enfocan sus estrategias a la conquista del cargo del ejecutivo (estatal o federal). La tradicional desventaja o ineficiencia técnica del legislativo frente al ejecutivo ha fortalecido al gobernador, reproduciéndose los esquemas de subordinación que se observan a nivel federal. La alternancia ha generado una mayor independencia, cuestionamiento y responsabilidad del legislativo ante la sociedad; sin embargo, todavía se carece de mecanismos institucionales y legales que permitan fortalecer las capacidades técnicas de las legislaturas.

Para fortalecer el equilibrio horizontal entre el ejecutivo y el legislativo estatal, son necesarios cambios de carácter institucional y político, donde los cambios de carácter institucional vienen a ser todos aquellos que modifican las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; normalmente se tipifica en la elaboración de una constitución presidencial que establece una separación de poderes donde existen órganos con diversas funciones y legitimidad. Empero, la autonomía e independencia no se ejercen a nivel operativo, ya que la normatividad introduce nexos interpodereos que significan dependencias y subordinaciones, especialmente desde el poder legislativo.

Por otra parte, los cambios de carácter político deben afectar estilos y prácticas añejas del sistema político, de orden electoral, de partidos, incluyendo factores de tipo socioeconómico, de la cultura política y de la sociedad.

---

<sup>2</sup> Acerca de la dinámica del gobierno dividido y del sistema de partidos en México, recomendamos el ensayo de Ulises Carrillo y Alonso Lujambio. "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII legislatura del congreso mexicano, 1997-2000". Que puede ser consultado en internet en la siguiente página electrónica: <http://132.248.82.108/rms/rms298/carrillo.html>

Si bien es cierto que cada legislatura estatal cuenta con variados ordenamientos jurídicos y configuraciones políticas, estas recomendaciones se centran en la dinámica histórica de reproducción de la subordinación del legislativo ante el ejecutivo estatal, por ello también son aplicables al congreso federal.

Para consolidar la independencia del legislativo frente al ejecutivo en el análisis y aprobación del presupuesto, en el control y fiscalización del gasto, y en el diseño coherente de iniciativas de ley, es necesario dotar al legislador de equipos de especialistas en políticas públicas e investigadores parlamentarios capaces de procesar, evaluar y emitir opiniones técnicas de la política económica y la ordenación del presupuesto, del destino y composición del gasto, y la aplicación de diagnósticos sectoriales que respalden y justifiquen las reformas o iniciativas de ley.

En la medida en que prevalezca esta desventaja técnica entre el ejecutivo (administración pública) y el legislativo, seguirán ocurriendo escandalosos fraudes, cuentas secretas y discrecionalidad en la asignación del presupuesto. Tanto la incapacidad técnica y administrativa del legislativo evidencian el porqué para fiscalizar al gobierno en varias ocasiones se debe recurrir a auditorías privadas y consultorías de especialistas erogándose grandes sumas de dinero por dichos servicios.

El arribo de legisladores de partidos de oposición no es condición suficiente para garantizar la independencia del poder legislativo, se requiere de un equipo especializado dentro del congreso en cada legislatura conformada por asesores del más alto nivel académico.

Por otra parte, la capacidad de crítica y cuestionamiento del poder legislativo hacia el ejecutivo no se garantiza con el control de las asambleas con el arribo de partidos de oposición, sobre todo si el ejecutivo también pertenece al mismo partido que tiene mayoría en el congreso. La capacidad legislativa del ejecutivo no significa mayor coherencia, sintonía y consenso en la creación de leyes. Si al sustituir a un gobernador de una afiliación política por otra se mantiene una mayoría parlamentaria del mismo partido del gobernador, se corre el riesgo de reproducir la relación subordinada entre los dos poderes. “A partir de los elementos aquí expuestos, puede imaginarse la hipótesis

de qué hubiera pasado de un congreso bajo el control absoluto del PAN. Es muy probable que su relación con el ejecutivo hubiera sido todavía más parecida que la actual relación que se establece entre el PRI y los congresos que domina” (Guillén, 1993:123).

Anteriormente, la relación de subordinación legislativo-ejecutivo (tanto a nivel federal como local) se entendía como el resultado del control de las carreras políticas de los diputados y senadores por parte del presidente (o del gobernador a nivel estatal). Sin embargo, el factor de partido disciplinado-hegemónico determinó que el naciente sistema de partidos en México se fundara en una disciplina rígida y una polarización ideológica. Es decir, a nivel local, la posible perpetuación de la subordinación del legislativo ante el gobernador se presenta como una condición de la disciplina del partido, y no como el producto del arreglo de promociones políticas personales.

Como primer elemento significativo tenemos que, a través del PRI, el presidente mantenía su intervención en los procesos de selección de candidatos a diputados y senadores. La mayoría de los legisladores debían su asiento en las cámaras al ejecutivo federal y no a los electores. Fue común que los candidatos seleccionados por el PRI tuvieran asegurado su escaño, una vez transcurridas las elecciones. Un segundo elemento fue la disciplina del partido. Los legisladores se hallaban disciplinados al presidente porque no tenían incentivos para actuar de manera contraria. La disciplina era la fórmula política que los diputados y senadores ejercitaron para dar continuidad a sus carreras políticas, puesto que se premiaba la disciplina y se castigaba la desobediencia. (Casillas, s/f).

Ante este panorama tenemos que la disciplina partidista rígida afecta arreglos institucionales en ambientes de gobiernos divididos. A nivel local, las fórmulas para impulsar acuerdos de gobernabilidad se han centrado en la negociación política del gobernador, tanto a legisladores de su propio partido como a los de oposición. Asimismo, la naturaleza de partidos disciplinados ha mostrado tanto en los niveles federal y

local, las dificultades para construir una exitosa relación entre el congreso y el ejecutivo, de allí que consideremos importante un relajamiento de la disciplina partidista con el fin de garantizar la crítica y el cuestionamiento al ejecutivo en turno, independientemente de qué partido conserve la mayoría y el control en el congreso, así como la gubernatura.<sup>3</sup>

En otras palabras, sólo con la evolución hacia un sistema de partidos menos disciplinados y menos polarizados ideológicamente, se alentará la crítica y el cuestionamiento (contrapeso y balance) al ejecutivo. La alternancia política y el pluralismo parlamentario en Baja California sólo desembocarán en una verdadera relación democrática entre el legislativo y ejecutivo si la votación en bloque es sustituida por un esquema más flexible de cabildeo y patrocinio por parte del ejecutivo. Esta situación pondría fin a los acuerdos cupulares, la subordinación y la complicidad que acompañan a gobiernos unificados surgidos de partidos rigidamente disciplinados.

En Baja California se han presentado indicios de esta realidad entre la mayoría panista en el congreso y el gobernador, lo cual decepciona a los apologistas de la democracia y confunden a la sociedad. Si el sistema electoral y el sistema de partidos tienden a crear y concentrar mayorías divididas, se repetirá el control absoluto del gobierno en medio de una creciente polarización ideológica. Esto demostrará que el supuesto equilibrio de poderes no funciona con la alternancia política en Baja California.

Otro aspecto a observar en la búsqueda del equilibrio de poderes tiene que ver con la responsabilidad o rendición de cuentas (*accountability*) por parte del ejecutivo y los legisladores. En el sistema de partido hegemónico las facultades fiscalizadoras, de evaluación y

---

<sup>3</sup> Para un enfoque integral entre sistema presidencial, sistemas de partido y condicionantes electorales que afectan la relación fluida y armoniosa de los sistemas presidenciales en América Latina, recomendamos: "El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica", de Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, en *La Reforma del Estado*, UNAM, México.

cuestionamiento del poder legislativo no se ejercieron —tanto en nivel federal como estatal— en tanto que la disciplina partidista y el control de las promociones políticas de los legisladores por parte del ejecutivo degeneraron en complicidad, corrupción e improvisación en la aprobación y control del gasto y en la mala formulación de las leyes.

Al presentarse a nivel local y nacional la alternancia política tanto en los gobiernos estatales como municipales, así como en los congresos —tanto en nivel local y nacional—, es necesario garantizar la rendición de cuentas. En la medida en que desaparece el monopolio de acceso al poder se reclama el fin de la corrupción e impunidad. Sin embargo, un gobierno dirigido por partidos de oposición tendrá pocos incentivos en desarrollar procesos de rendición de cuentas, ya que al ser sustituida una mayoría por otra, es probable que lo que se inicie sea una cacería de brujas, ya que lo único que se buscará será evidenciar al gobierno saliente de vicios y corruptelas para aumentar las simpatías al partido alternante y asegurar mayores votos en elecciones futuras.

Y es así como surge la necesidad de un mecanismo de responsabilidad en el que tanto los legisladores y el gobernador sean sancionados por la ciudadanía, y donde la reelección para gobernador y diputados auspiciaría dicha responsabilidad y mejoraría las habilidades técnicas y políticas de los legisladores. La reelección permitiría que tanto el legislador como el gobernador actuaran con compromiso social y probidad, pero, sobre todo, el elector tendría una forma directa de hacer un juicio de la gestión gubernamental y del desempeño de sus legisladores; además, le permitiría expresar y canalizar sus demandas por medio de congresistas con mayores vínculos sociales, fortaleciéndose así la representación popular.

En Baja California la dinámica política se ha transformado y pluralizado con los triunfos electorales del PAN. La cultura y las prácticas políticas que prevalecieron con anterioridad se han desgastado, tanto la actuación del legislativo, del ejecutivo y los gobiernos municipales se adecuan a las exigencias sociales y la competitividad electoral. Empero, modificar algunos preceptos políticos posrevolucionarios como el de la no reelección, terminar con el excesivo centralismo (fiscal y político) y fortalecer a los gobiernos municipales, sólo será posible mediante una relación equilibrada y cooperativa tanto en el plano

horizontal como en el vertical. La alternancia política, la crisis fiscal del estado y el agotamiento del presidencialismo son los detonantes de dichos cambios; sin embargo, en la construcción de un verdadero sistema presidencial de balances y contrapesos es necesaria una activa participación popular.

## CONCLUSIONES

La alternancia política en Baja California así como en otros estados de la república, está alentando la democratización del sistema político mexicano. Al gradualismo de la transición se le suma el localismo de los avances democráticos; esto ha significado que en los estados gobernados por los partidos de oposición (PAN, PRD) aparezcan nuevas formas de gobernar en contradicción con los tradicionales acuerdos corporativo-clientelares de los gobiernos priistas.

En Baja California la redistribución del poder (tanto en forma vertical como horizontal) abre grandes perspectivas de corrección del excesivo presidencialismo local; y así mantener un verdadero equilibrio de poderes. Esto implica también que los diputados aumenten su productividad legislativa y capacidad técnica en la formulación de leyes. Para lograrlo se recomienda un equipo de investigadores parlamentarios y expertos en políticas públicas como asesores de las distintas fracciones legislativas; además, se hace necesaria la reelección inmediata de los diputados para profesionalizarlos y responsabilizarlos de sus decisiones.

Por otra parte, la dinámica de los gobiernos divididos en Baja California está provocando nuevas conductas, posiciones y estrategias de consenso y cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, la tendencia observada de parálisis y no cooperación propia de parlamentos con mayorías divididas, debe ser corregida con nuevos mecanismos consensuales y legales, de lo contrario, ejercitar la pluralidad y la democracia con una estructura institucional y jurídica desfasada, tendrá un alto costo político.

BIBLIOGRAFÍA

- Blum Valenzuela, Roberto (1996). De la política mexicana y sus medios. Deterioro institucional o nuevo pacto político, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Carrillo, Ulises y Alonso Lujambio. s/f. “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII legislatura del congreso mexicano, 1997-2000”, para ser consultado en internet en la página: [http:// 132.248.82.108/rms/rms298/carrillo.html](http://132.248.82.108/rms/rms298/carrillo.html)
- Carpizo, Jorge. 1994. El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, México.
- Casar, Ma. Amparo (1996). “El presidencialismo mexicano y la estructura de acceso y distribución del poder político”, en: Ricardo Espinoza Toledo (Coord.), *Memorias del Congreso Nacional de Ciencia Política*, UAM, IFE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Casillas, Carlos. s/f. “Gobierno dividido en México”, para ser consultado en internet en la página: <http://www.nexos.com.mx/nexos/oct250/temcen/tema5.html>
- Espinoza Toledo, Ricardo (coord.) (1996). “Presidencialismo”, en: *Memorias del Congreso Nacional de Ciencia Política*. UAM/IFE/ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Córdova, Arnaldo. 1994. La formación del poder político en México, Era, México.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro. 1998. Alternancia política y gestión pública, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Guillén López, Tonatiuh. 1993. Baja California, 1989-1992. Alternancia política y transición democrática, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Hurtado, Javier. 1998. “Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México”, revista Este país, abril de 1998.
- López Villafañe, Víctor. 1993. La formación del sistema político mexicano, Siglo XXI, México.

- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. “El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica”, en: La reforma del Estado, UNAM, México.
- Romero, Jorge Javier (1996). “La construcción institucional del presidencialismo” en Ricardo Espinoza Toledo (Coord.) Memorias del Congreso Nacional de Ciencia Política, uam, ife, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Rubio, Luis (1994). *Reforma al sistema político mexicano*, Diana, México.