

Gestión pública y legitimidad política en Baja California Sur

Marcos S. Reyes Santos

El objetivo de este trabajo es ofrecer elementos que ayuden a explicar los resultados electorales del pasado 7 de febrero de 1993 en Baja California Sur. En ese proceso electoral, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió tres de los cinco ayuntamientos existentes en la entidad, ocho de los 15 diputados en la legislatura local, y su candidato a la gubernatura del estado obtuvo el triunfo por una diferencia de 5% de los votos obtenidos por el del Partido Acción Nacional (PAN), quien fuera su competidor más cercano en la contienda electoral.

Esta insurgencia electoral descubre hechos importantes en la vida político-institucional de Baja California Sur, cuando menos en dos aspectos; por un lado, constituye un fenómeno sin precedentes en la historia política contemporánea de la entidad, pues durante los últimos veinte años¹ el PRI había mantenido el poder absoluto en los ayuntamientos y dominado mayoritariamente en el congreso del estado; por el otro, altera sustancialmente el escenario de la gobernabilidad, al colocar en los gobiernos municipales a nuevos actores partidariamente distintos y sometiendo, al mismo tiempo, al ejecutivo estatal a un ejer-

Quisiera agradecer a Tonatiuh Guillén el tiempo que dedicó a revisar la primera versión de este trabajo; sus valiosas observaciones me sirvieron para la redacción final. M. S. Reyes Santos es investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte.

¹ Este recorte histórico tiene sentido, si consideramos que a partir de 1971 empieza nuevamente el proceso de elección constitucional de autoridades municipales, después de su cancelación en los años treinta (*cf.* Héctor Lucero Antuna, *Evolución político-institucional de Baja California Sur*, México, UNAM, 1979).

cicio de gobierno obligadamente consensuado con los diputados panistas por la nueva composición de la legislatura local, a diferencia de lo que ocurría en el pasado inmediato, cuando los proyectos y los lineamientos de la política pública eran aprobados sin mayores discusiones en un congreso mayoritariamente unipartidista. De esta manera, la naturaleza inédita del comportamiento electoral en Baja California Sur y su incidencia en la recomposición de las condiciones de gobernabilidad política invitan a una reflexión de los acontecimientos, más allá de la subjetividad de los discursos políticos.

Las explicaciones al respecto pueden ser diversas, entre ellas:

a) es probable que el triunfo del PAN a la gubernatura del estado de Baja California en 1989 y la ratificación ciudadana de los gobiernos municipales panistas en Ensenada y Tijuana, así como su triunfo en Tecate en 1993, hayan influido en la decisión del electorado sudcaliforniano para depositar su voto mayoritario a favor de este partido;² b) es probable también que la vertiente crítica del discurso regionalista³ de los años setenta haya adquirido nuevos matices, cuestionando actualmente el desempeño de los gobiernos municipales⁴ e imponiendo, además, límites al poder ejecutivo estatal.

Estas afirmaciones bien pudieran argumentarse desde una explicación sobre la relación funcional entre los gobiernos estatal y federal

² Es obvio que no se puede suponer una correlación mecánica entre lo que sucede en Baja California y lo que ocurrió en Baja California Sur, pues más allá de la cercanía geográfica como factor de influencia política, pudiera pensarse en una revaloración de los procesos electorales por parte de la ciudadanía, como producto de la propuesta de modernización política a nivel nacional, que ha abierto a determinados sectores sociales espacios posibles de actuación política, así como por una cultura política portadora del nuevo proyecto democrático en el país (cfr. Tónatiuh Guillén López, "Baja California, una década de cambio político", en Tónatiuh Guillén López (coord.), *Frontera norte: una década de política electoral*, México, El Colegio de México/El Colegio de la Frontera Norte, 1992, pp. 139-185).

³ El discurso regionalista en Baja California Sur asume dos vertientes: el discurso gubernamental, que intenta convencer y reafirmar los actos de poder y que está inscrito en la esfera consensual de la política, y la vertiente que desde los años setenta se ha expresado con mayor claridad en la conciencia social de rechazo al gobierno ajeno, que impone autoridades y políticas no apropiadas a la realidad de la media península y que aún tiene abierta la gran veta de democratización de la sociedad sudcaliforniana (cfr. Myriam Calvillo y Alejandro Favela, "En torno a 'El discurso regionalista en Baja California Sur: 1920-1981'", en Alfonso Guillén Vicente (coord.), *Baja California Sur: los procesos políticos y el cambio institucional*, La Paz, Baja California Sur, SEP/UBACS/CIHH (UNAM), 1987, pp. 70-75).

⁴ Existen opiniones de que en algunos municipios del país están emergiendo nuevos actores provenientes de los grupos sociales dedicados a las actividades más productivas y dinámicas, que tienen como propósito democratizar los ayuntamientos y convertirlos en instrumentos efectivos de representación política e instituciones capaces de atender a sus necesidades y expectativas de vida (cfr. Gilberto Meza y Antonio Padilla, *Los nuevos electores: actores sociales e insurgencia municipal en el México de los 80's*, México, El Nacional, 1991, pp. 66-67).

en las áreas de planeación y financiamiento del desarrollo regional en Baja California Sur. En tal sentido, desde el diseño del primer Plan Estatal de Desarrollo para la entidad, en 1975, y la ejecución de los recursos de inversión pública, la relación entre ambos niveles de gobierno ha ocurrido en un escenario de virtual dependencia y subordinación de las autoridades locales frente al gobierno federal. Asimismo, los objetivos y prioridades de las políticas sectoriales de desarrollo implementadas en la entidad se han definido desde instancias federales, impidiendo así una adecuada incorporación de las demandas e intereses locales en su diseño.

En síntesis, esta virtual dependencia y subordinación de las autoridades locales frente a sus homólogas federales ha tenido como consecuencia la marginación de los funcionarios locales en el proceso práctico⁵ de las políticas públicas y de la sociedad local en la definición de los objetivos sectoriales de las políticas federales de desarrollo implementadas en Baja California Sur. De ser ciertas estas afirmaciones, su incidencia en la actitud política de los electores pudo haber operado de dos maneras: por un lado, la percepción de los votantes sobre su marginación en la definición de las políticas públicas federales los llevó a delimitar el poder discrecional del ejecutivo estatal, con la nueva conformación del congreso local; por el otro, su percepción acerca de una aparente ineptitud de los funcionarios públicos locales para conducir los procesos regionales de desarrollo, derivada a su vez de su marginación del proceso práctico de las políticas públicas, influyó en la decisión del electorado al votar mayoritariamente por los candidatos panistas en tres de los cinco ayuntamientos. Ambos procesos constituyen, a su vez, una forma de cuestionar la legitimidad política de las acciones e instituciones de la gestión pública en Baja California Sur.

Planteado lo anterior y con el propósito de alcanzar el objetivo señalado, en el presente trabajo se desarrollará un argumento que relaciona la naturaleza centralizada de las políticas públicas y su incidencia en los procesos de desarrollo regional con la actitud política de los ciudadanos sobre la gestión pública en Baja California Sur, observada en sus preferencias electorales. Dicho argumento se nutre de datos empíricos sobre la naturaleza de las políticas y su efecto en el

⁵ Por proceso práctico de las políticas públicas en Baja California Sur debe entenderse una estrecha interacción entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipales en su diseño, implementación y evaluación, que teóricamente debería aportar elementos para enriquecer los esquemas institucionales y de recursos humanos de cada uno de estos niveles para realizar su función de gobierno.

desarrollo sectorial en tres municipios de la entidad, donde ocurrieron las derrotas de los candidatos priístas.

De esa manera, el presente documento se compone de tres partes. En la primera se ofrece una breve revisión sobre los conceptos de eficiencia, eficacia y legitimidad de la gestión pública, para contextualizar el análisis de los datos en la segunda sección, y en un tercer apartado formular algunas reflexiones y propuestas para trabajos posteriores, tratando de representar las expresiones regionales de los procesos que aluden a la eficiencia, eficacia y legitimidad de la gestión pública en Baja California Sur.

Por último, antes de un análisis más detallado sobre los distintos espacios sociales de ocurrencia y reproducción de la acción pública en Baja California Sur, el presente argumento se limitaría a una explicación funcional entre el proceso administrativo de las políticas públicas y las preferencias electorales. En otros términos, el planteamiento introduce el balance social de las políticas públicas como factor de explicación política, si bien no mide su influencia relativa acerca de otros aspectos de la realidad social que pudieran aportar otras perspectivas y factores de explicación sobre el problema de la legitimidad política del Estado, en su versión regional, y de sus acciones en esta entidad.

Crisis y modernización de la gestión pública en México

La crítica contemporánea al Estado del bienestar en México proviene, por un lado, de los sectores empresariales y conservadores de la sociedad mexicana, quienes reclaman el repliegue estatal a su función básica de vigilante y garante de la libre operación de las fuerzas del mercado como mecanismos promotores del desarrollo económico y social, fundamentalmente porque la expansión del Estado en funciones y atribuciones ha puesto en riesgo muchas de las libertades individuales de los inversionistas privados; y por el otro, la propia población inicialmente objetivo de la política social ha incursionado en la arena política reclamando su participación, no sólo en la definición de los problemas de la agenda del gobierno sino también en la implementación y evaluación de los programas gubernamentales que inciden sobre su vida cotidiana, pues la ejecución de los programas implica utilizar recursos públicos, en cuya erogación debería haber una escrupulosa aplicación de la normatividad, desde la perspectiva de los votantes como contribuyentes fiscales.

En este contexto, ocurre una crisis de legitimidad por el agotamiento del sistema administrativo de un Estado que creció en atribuciones y funciones.⁶ Es decir, un Estado que pretendió abarcar todos los ámbitos de la sociedad y que canceló muchas de las iniciativas individuales y, justamente, también esa misma expansión determinó en gran medida la crisis en la provisión de los servicios sociales que otorgaba el Estado del bienestar, por la sencilla razón de que los recursos para su oferta eran limitados.

Para hacer frente a la crítica empresarial y conservadora, y de la sociedad mexicana en general, el Estado se ha propuesto modernizar su administración pública. De esta manera, la modernización de la administración pública empieza por redefinir sus funciones y su organización interna para garantizar su eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de una nueva sociedad cada vez más compleja, con un aparato administrativo bien organizado como punto de apoyo, y no como obstáculo. La modernización implica, así, el análisis funcional y organizacional del aparato administrativo bajo las divisas de la agilidad, transparencia y la eliminación de instancias burocráticas que inhiben la participación ciudadana.⁷ En síntesis, se trata de recuperar la eficiencia, eficacia y legitimidad de las acciones gubernamentales en el interior de la propia administración pública y en el espacio de su interacción con la sociedad civil.

Sin embargo, la modernización muy pronto perdió su sentido original, pues igual se usa para referirse al ajuste de procedimientos puramente administrativos que para redefinir funciones y objetivos más generales del Estado; de ahí que sea pertinente abordar su análisis a partir de la revisión de sus elementos conceptuales constitutivos de eficiencia y eficacia, para posteriormente relacionarlos con el concepto de legitimidad política, en una visión de conjunto sobre la modernización de la gestión pública.⁸

De esta manera, desde la perspectiva del concepto de eficiencia,

⁶ Francisco Gil Villegas ilustra el caso de la pérdida de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo, proveniente de una crisis administrativa (cfr. Francisco Gil Villegas Montiel, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XXV, núm. 2, octubre-diciembre de 1984, pp. 190-201).

⁷ Guillermo Teutli Otero, "Apuntes sobre la administración pública en México", en Víctor E. Bravo Ahuja, *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, México, Diana, 1989, pp. 347-348.

⁸ Para los fines de este trabajo se usarán indistintamente los conceptos de administración y gestión públicas.

la modernización de la administración pública aparece como un nuevo proceso racionalizador de recursos y, en función de esa racionalidad, se propone reestructurar las diversas instancias internas de la organización administrativa para atender más eficientemente las demandas sociales. Dicha reestructuración asume dos rutas alternativas idealmente planteadas: mantener el mismo nivel de productos de la gestión pública minimizando los costos, o ampliar el nivel de los productos manteniendo el mismo nivel de costos. Estas alternativas se plantean sobre el diagnóstico de una administración pública ineficiente, anquilosada y derrochadora de recursos y energía organizacional, gracias a la existencia de un sistema administrativo con exceso de personal y de técnicas administrativas obsoletas, de ahí que las soluciones comúnmente planteadas sean racionalizar los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros⁹ para alcanzar mejor los objetivos planteados.

No obstante ello, la modernización de la gestión pública, desde la perspectiva de la eficiencia, debe trascender el ámbito puramente administrativo y plantearse en un espacio más amplio de diseño de las políticas, el cual alude a todo el proceso de construcción de los problemas públicos y de toma de decisiones gubernamentales: la captación de las demandas sociales, su procesamiento administrativo y jerarquización, la asignación de los recursos y la definición de los actores institucionales ejecutores, etc., pues más allá de la idea mecanicista de que unos deciden y otros ejecutan, en realidad la distribución de poderes y de recursos se hace de manera desigual, y los procesos de decisión son más bien resultado de interacciones múltiples en donde participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, partidos políticos, grupos de interés, académicos, medios de comunicación, etc.) de manera simultánea.¹⁰

Desde esta perspectiva, se considerarían no sólo los aspectos internamente determinantes de la crisis de racionalidad de la gestión pública, sino también los factores externos que condicionan su lógica de actuación y que pudieran tener relevancia al momento de proponer soluciones pertinentes para hacer frente a la crisis en cuestión.

Atendiendo al concepto de eficacia como segundo elemento de aná-

⁹ Enrique Cabrero Mendoza, *Evolución y cambio de la administración pública: del administrador al gerente público*, México, INAP, pp. 11-13 (mimeografiado).

¹⁰ Charles E. Lindblom, *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/INAP/Porrúa, 1991, p. 5.

lisis, la modernización de la administración pública debería estructurar un nuevo proceso de implementación de las políticas públicas para el logro eficaz de sus objetivos. Sin embargo, desde la perspectiva institucional las soluciones parecieran provenir de un diagnóstico mecanicista y monolítico sobre el papel de las instituciones gubernamentales en la implementación de las políticas, sujeto a leyes y normatividades formalmente definidas, de ahí que se proponga una mayor rigidez institucional en la aplicación de la normatividad para ejecutar los planes y programas públicos, y lograr con ello una mayor eficacia en el logro de los objetivos inicialmente propuestos.

Un horizonte más amplio de la modernización pudiera ser el análisis de la implementación de las políticas públicas en su lógica interna y del contexto en que se desenvuelve; en otras palabras, se trataría de analizar la normatividad para implementar las políticas, el contexto donde opera esa normatividad y el efecto neto de los factores no administrativos sobre los objetos de su operación.¹¹

En ese sentido, el diagnóstico sobre la ineficacia de la administración pública no sólo se limitaría a las fallas en la aplicación de la normatividad para implementar las políticas públicas, sino también consideraría el contexto en que opera la propia normatividad, lo cual, a su vez, podría ampliar el horizonte de soluciones a la crisis de racionalidad administrativa.

En resumen, desde la perspectiva de la eficiencia y la eficacia, la propuesta de modernización de la administración pública debería trascender los ámbitos normativos y administrativos para plantearse en los espacios de diseño e implementación de las políticas. De esta manera, al trascender el espacio puramente administrativo de las políticas hacia la búsqueda de su mayor eficiencia, idealmente se tendría una visión más amplia en la propuesta de soluciones al problema de la crisis administrativa, pues ello implicaría analizar el proceso previo que recorren las demandas sociales hasta el momento de su definición como problemas públicos y de su concreción en políticas y programas de acción. Asimismo, cuando la búsqueda de una mayor eficacia de la administración pública trascienda el ámbito meramente normativo para acceder al nivel de análisis de la implementación de las políticas, se abrirá la posibilidad de incluir otros factores que tienen lugar en

¹¹ Martín Rein y Francine F. Ravinovitz, "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Porrúa Hermanos, 1993, pp. 323-372.

esta fase y que también influyen sobre la orientación de las políticas, pues los implementadores no sólo tienen sobre sí el peso de la normatividad en el momento de la implementación, sino también hacen intervenir en esta fase sus propios intereses, motivos y pericias, de tal manera que la mayor parte de las veces las políticas realmente implementadas ya no son exactamente las mismas que sus diseñadores habían formulado, sobre todo cuando las políticas tienen alcance nacional o regional.¹²

En un tercer nivel de análisis, la propuesta de modernizar la administración pública para hacer frente a la crisis de legitimidad del Estado debería incluir no sólo un mejoramiento de la evaluación administrativa de las políticas, sino también otros elementos, como por ejemplo la evaluación de los propios beneficiarios, pues ello probablemente pudiera proporcionar factores sociales externos a la administración pública que también pudieran aportar otros elementos valorativos para mejorar el proceso de evaluación de las políticas y, en consecuencia, mejorar la relación entre el Estado y la sociedad. De esta manera, la evaluación de las acciones públicas no sólo aportaría elementos para corregir eventuales desviaciones de fines y recursos, sino también factores que nutrieran la legitimidad del Estado mismo, al permitir una participación más activa de la ciudadanía en la evaluación de las acciones gubernamentales.

Sin embargo, la propuesta de una participación social más directa en la evaluación de las políticas implica de hecho otra forma de participación ciudadana en la gestión pública, lo cual encuentra cierta oposición entre los diseñadores de las políticas, así como entre algunos políticos y analistas, pues en su opinión, el hecho de sobrecargar la estructura administrativa de demandas derivadas de la mayor participación social pudiera producir una parálisis de la gestión pública y políticas públicas deficientemente elaboradas. La participación ciudadana a través de las organizaciones comunitarias también ha sido criticada por algunos analistas, quienes temen que estas organizaciones sean inapropiadas para llevar adelante la antorcha de la participación política; asimismo, algunos diseñadores de las políticas están preocupados de que esos esfuerzos reestructuren al gobierno de manera tal que el proceso de descentralización y la emergencia de las

¹² Malcom L. Goggin et al., *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Estados Unidos, Scott, Foresman and Co., 1990, p. 31; véase también George C. Edwards III, *Implementing Public Policy*, Estados Unidos, Congressional Quarterly Press, 1980, pp. 1-7.

asociaciones comunitarias pudieran ser conducidos por gente equivocada y derivar en políticas regresivas e inefectivas.¹³

Sin embargo, de una u otra manera el Estado tendría que permitir y promover la participación de una sociedad cada vez más politizada e insurgente de algunas entidades de nuestro país, por ejemplo en el estado de Baja California,¹⁴ y cuya insurgencia electoral se pretende argumentar en este trabajo para el caso de Baja California Sur.

Después de todo, la activa participación social en los últimos años ha motivado al gobierno federal a proponer la reforma del Estado, en la que se reconoce que el abultamiento del Estado orilló al descuido de la atención política de las demandas populares y al desvío de los recursos de su destino social más necesario, proponiendo una nueva forma de intervención pública en el desarrollo social y económico, más ágil y eficiente, lo cual llevaría a ampliar los espacios de iniciativa de los grupos sociales organizados y de los ciudadanos, a liberar los recursos atados a las empresas públicas y a concentrar la atención política, en las prioridades de la justicia social.¹⁵

No obstante ello, dicha propuesta de reforma aún encuentra su mayor limitación en la construcción de un espacio legítimo de acción conjunta entre Estado y sociedad, fundamentalmente porque no ha ocurrido en un escenario democrático,¹⁶ en el sentido amplio del concepto de democracia, que no sólo se limitaría a la participación política, sino también a las formas colectivas locales de expresión y participación directa de la sociedad civil¹⁷ en la gestión pública.

A manera de conclusión, la propuesta de modernización de la administración pública como alternativa a la crisis de legitimidad del Estado debería trascender los estrechos espacios administrativos y normativos para conectarse a los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En ese sentido, la propuesta de analizar todo el proceso de las políticas públicas podría ayudar a dise-

¹³ Helen Ingram y Steven Rathgeb (eds.), *Public Policy for Democracy*, Washington, D.C., Estados Unidos, The Brookings Institution, 1993, p. 5.

¹⁴ Tbnatiuh Guillén López, *Baja California, 1989-1992: alternancia política y transición democrática*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades (UNAM), p. 12.

¹⁵ Carlos Salinas de Gortari, "Reformando al Estado", *Nexos*, México, núm. 148, abril de 1990.

¹⁶ Alberto Aziz Nassif, "Reformar al Estado: modernización sin modernidad", en José Luis Barros Horcasitas et al. (comps.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Porrúa/UNAM/Flacso, 1991, pp. 77-86.

¹⁷ Enrique Cabrero Mendoza, *op. cit.*, p. 25.

ñar acciones estatales conducentes a un ejercicio público de gobierno, en su toma de decisiones y puesta en práctica; facilitar la participación ciudadana en la definición de problemas y en la formulación de las políticas, a través de canales abiertos, no selectivos de opinión e influencia; construir y elegir políticas eficientes; corresponsabilizar a la ciudadanía en la atención de las demandas, e introducir procedimientos de evaluación, crítica, responsabilización, corrección, etc.¹⁸ Así, en el proceso de modernización de la administración pública, no sólo estaría involucrado el Estado sino también la propia sociedad, lo cual podría redundar en una mayor eficiencia y eficacia de las acciones públicas, así como en su mayor legitimidad.

Desarrollo sectorial y políticas públicas en tres municipios de Baja California Sur

Brevemente hemos revisado el concepto de modernización como propuesta alternativa a la crisis de legitimidad del Estado mexicano y de sus acciones en el contexto nacional. En las líneas que siguen se aportan algunos datos sobre la aparente ineficiencia e ineficacia de las acciones públicas en Baja California Sur que ponen en riesgo su base institucional y la legitimidad del Estado, en su versión regional.

Si revisamos el mapa de la República mexicana, Baja California Sur se encuentra situada al noroeste, en la porción sur de la península de Baja California; tiene una extensión territorial de 73 677 km² que representa 3.75% de la superficie territorial del país; actualmente cuenta con una población aproximada de 351 295 habitantes, que es el 0.43% de la población total del país, y su producto interno bruto estatal representa 0.4% del producto nacional bruto. El 8 de octubre de 1974 deja de ser territorio para convertirse entonces en estado libre y soberano dentro del pacto de la federación; desde 1992 cuenta con cinco municipios, los cuales son: Mulegé, Loreto, Comondú, La Paz y Los Cabos.¹⁹

Desde mediados de los años sesenta se ha incrementado notablemente el apoyo del gobierno federal a esta entidad, a través de la crea-

¹⁸ Luis F. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992, pp. 72-74.

¹⁹ *Datos básicos, 1988-1989*, La Paz, B.C.S., Secretaría de Desarrollo-Gobierno del Estado de Baja California Sur, 1990.

ción de diversas delegaciones de las dependencias federales,²⁰ así como ha habido un gran incremento y diversificación de la inversión pública.

Las principales actividades económicas generadas a la sombra del apoyo gubernamental en los municipios sudcalifornianos han sido: la agricultura, en el municipio de Comondú; la pesca, el turismo y el comercio, en el municipio de La Paz; la minería y la pesca, en el municipio de Mulegé; el turismo y el comercio, en los municipios de Los Cabos y Loreto.

Durante la década de los setenta y hasta mediados de los ochenta se observaron niveles importantes de crecimiento económico y de población, de donde se puede deducir que en términos generales el efecto de las políticas públicas fue relativamente positivo en el desarrollo regional de Baja California Sur; sin embargo, una observación más detallada, desglosando los datos por sectores y por regiones, nos muestra que dicho efecto presenta matices diferenciados.²¹

Entendiendo por efecto de las políticas las consecuencias positivas o negativas sobre las variables de desarrollo,²² en el presente trabajo se utilizan los datos de los últimos veinte años sobre el producto interno bruto (PIB) y la población económicamente activa (PEA) en los sectores económicos más importantes de los municipios de Loreto, Comondú y La Paz, para describir los efectos de las políticas, los cuales se utilizarán a su vez para explicar el comportamiento electoral en los municipios mencionados, que fue donde perdieron los candidatos a autoridades municipales del PRI.

A nivel general, el argumento por desarrollar es que los efectos negativos de las políticas públicas en el desarrollo sectorial de la región influyeron sobre la decisión del electorado municipal, lo cual ocurrió en un escenario de ineficiencia e ineficacia de las acciones públicas en crear y consolidar procesos regionales de desarrollo que pudieran garantizar en el largo plazo condiciones de crecimiento económico y bie-

²⁰ Estas dependencias han sido la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de Pesca, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional de Crédito Rural, la Productora Nacional de Semillas, entre otras.

²¹ Marcos S. Reyes Santos, *Políticas públicas y desarrollo regional en Baja California Sur, 1970-1990*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, agosto de 1992. Tesis de maestría.

²² Hendrik Folmer, *Regional Economic Policy: Measurement of its Effect*, Holanda, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, pp. 14-20.

nestar de la sociedad local. Este escenario, en última instancia, prefigura en el futuro inmediato una crisis de legitimidad de las instituciones y de las acciones públicas, y del Estado mismo, en su versión regional en Baja California Sur. En términos más específicos, los efectos negativos de las políticas sobre la actividad agrícola, la población económicamente activa del sector turístico, la administración pública y la defensa en los municipios de Comondú, Loreto y La Paz, respectivamente, fueron los que determinaron la preferencia electoral en estos municipios el pasado 7 de febrero de 1993 (véase el cuadro 1).

Si bien no se puede establecer una causalidad directa entre el desempeño de la administración pública y el comportamiento del electorado por la presencia de muchos otros factores condicionantes de la actitud electoral, ésta es una propuesta inicial de investigación para abordar el estudio de la legitimidad de las acciones gubernamentales en Baja California Sur desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas.

Naturaleza federal y centralizada de las políticas de desarrollo en Baja California Sur

La dinámica de las relaciones entre el gobierno del estado y el federal en Baja California Sur ha ocurrido en un escenario de dependencia, al menos en lo que respecta a la formulación de las políticas y al manejo de los recursos para ejecutar los programas de obras y servicios públicos. Si bien esta dependencia no es absoluta, existen suficientes elementos para afirmar que los lineamientos de las políticas de desarrollo implementadas por las diversas instancias del gobierno estatal están fuertemente supeditados a los federalmente definidos. En términos más concretos, los diversos programas operativos anuales de las dependencias federales siguen una lógica propia de estructuración de prioridades, asignación y ejecución de recursos, y atención de necesidades locales centralizadamente definidas, de ahí que el informe de gobierno del ejecutivo estatal sea en su mayor parte una buena relación de los avances físicos y financieros de los programas operativos anuales correspondientes a las dependencias federales. En términos formales dicha dependencia no existiría, pues desde la perspectiva del gobierno del estado y de las propias instancias federales se trata de una buena coordinación entre ambos niveles de gobierno, que redundaría en la implementación efectiva de la política federal y en un escenario no conflictivo entre los objetivos de desarrollo regionales y nacionales.

Cuadro 1. Elecciones locales en Baja California Sur. Elección de gobernador, 7 de febrero de 1993

	PRI	PAN	PRT	PRD	PARM	PPS	PFCRN	PDM	Total
Votos	49 900	45 006	567	482	221	180	17	13	93 386
Porcentaje	53.43	48.19	0.61	0.52	0.24	0.19	0.02	0.01	100

Cuadro 1.A. Elecciones locales en Baja California Sur. Elección de presidentes municipales, 7 de febrero de 1993

Partidos	Municipios										
	La Paz	%	Comondú	%	Múlegé	%	Los Cabos	%	Loreto	%	Total
PAN	28 341	54.63	12 544	24.18	5 359	10.33	3 798	7.32	1 735	3.34	51 873
Porcentaje	58.67		62.86		43.85		34.84		49.40		54.61
PRI	19 907	46.33	7 350	17.11	6 817	15.87	7 068	16.45	1 728	4.02	42 966
Porcentaje	41.21		36.83		55.79		64.84		49.20		45.23
Total	48 307	50.85	19 957	21.01	12 220	12.86	10 901	11.48	3 512	3.70	94 993
	100		100		100		100		100		100

Fuente: Comisión Estatal Electoral, Baja California Sur, 1993.

Sin embargo, en términos reales el predominio del gobierno federal y la naturaleza centralizada de las acciones públicas han sido notorios, como lo ilustran los siguientes datos: entre 1964 y 1965 el presupuesto financiero de las dependencias federales asentadas en la entidad se incrementó 500%,²³ mientras que la inversión pública global ejercida en la entidad creció en términos nominales de un poco más de 6 000 a 312 000 millones de viejos pesos durante la década de los ochenta (véase el cuadro 2). Se estableció un importante número de delegaciones de las dependencias federales en la entidad; se creó, en 1971, un régimen fiscal de Zona Libre exclusivo para Baja California Sur,²⁴ en 1973 se terminaron aproximadamente 2 000 km de carretera transpeninsular para comunicar a los dos estados peninsulares; se puso en operación durante los años setenta la mayoría de los transbordadores, para unir por mar a la media península con el macizo continental, y se inauguraron tres aeropuertos internacionales en la entidad; además, se crearon las principales instituciones académicas de investigación y docencia²⁵ a nivel superior en el estado durante los años setenta. Estas acciones, traducidas en empleo generado, colocaron al sector administración pública y defensa en uno de los primeros lugares en la absorción de la población económicamente activa, durante los últimos veinte años. Éstas son, entre otras, las acciones más importantes del gobierno federal en la entidad.

Este gran despliegue de acciones del gobierno federal tuvo efectos decisivos sobre los diversos indicadores de desarrollo regional en la entidad;²⁶ no obstante, su diseño e implementación desde instancias federales subordinaron a un papel secundario a las acciones e instituciones públicas del gobierno del estado y de los municipios, las cuales se han limitado a aportar una mínima proporción de la inversión pública

²³ Graziella Sánchez Mota, "El regionalismo en Baja California Sur: una forma de participación política", *Cuadernos Universitarios*, La Paz, B.C.S., UABCS, núm. 3, septiembre de 1990.

²⁴ En realidad el instrumento fiscal de la Zona Libre venía funcionando desde 1937 para Baja California Norte, parte de Sonora y Baja California Sur, pero se delimita geográficamente a partir de 1971 para Baja California Sur, aportando beneficios específicos para esta entidad; en ese sentido se usa en el presente trabajo el término de régimen exclusivo (cfr. Ernesto Coronel Hernández, *Análisis sobre el desarrollo de la integración de Baja California Sur a la economía nacional y el papel de la Zona Libre en este proceso*, La Paz, UABCS, Departamento de Economía, 1987. Tesis de licenciatura.

²⁵ Algunas de ellas son la Universidad Autónoma de Baja California Sur, el Instituto Tecnológico Regional de La Paz y el Centro de Investigaciones Biológicas de Baja California Sur.

²⁶ Cabe aclarar que no todas las expresiones del desarrollo regional presentes en Baja California Sur se deben a las acciones públicas; sin embargo, en el caso de esta entidad la inversión pública fue la base para la germinación de las actividades privadas en el desarrollo.

Cuadro 2. Asignación sectorial de la inversión pública en Baja California Sur, 1981-1990 (miles de pesos corrientes)

Sector	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Total
ARH	649 560	1 309 591	1 369 117	1 428 144	4 744 541	5 675 911	5 547 138	6 686 264	12 074	657 187	28 079 527
EMIP	1 487 645	24 603	0	0	587 202	248 329	16 353 950	13 303 883	21 881 582	73 073 360	126 960 554
CFT	8 898	0	4 430	29 046	23 527	22 609	76 418	324 118	217 545	673 538	1 380 129
CT	815 107	86 300	318 033	633 813	4 060 536	3 544 195	6 406 483	17 457 622	27 612 478	77 111 367	138 045 934
DUE	822 511	1 149 808	255 484	538 775	4 255 883	5 642 763	55 400 990	51 566 017	45 658 176	71 658 600	236 949 007
Educ.	209 642	0	274 082	602 116	1 029 376	1 014 327	2 181 366	6 480 678	8 648 814	14 458 715	34 899 116
Salud	13 507	5 090	51 540	59 879	65 756	382 876	561 888	2 112 890	2 100 430	33 330 837	38 684 693
Admón.	13 014	0	63 401	349 434	101 832	344 131	934 113	896 901	475 553	199 174	3 377 553
Tur.	1 811 794	0	228 394	1 003 988	2 846 828	3 255 721	11 889 873	10 589 777	18 500 133	40 911 975	91 038 483
Pesca	238 811	0	0	78 660	906 992	275 474	353 545	151 188	701 750	208 965	2 915 385
Labor	0	0	763	0	52 890	0	59 160	410 885	477 583	506 925	1 508 206
Total	6 070 489	2 575 392	2 565 244	4 723 855	18 675 363	20 406 336	99 764 924	109 980 223	126 286 118	312 790 643	703 838 587

Fuente: Anexos técnicos de los informes de gobierno, 1981-1990. Gobierno del Estado de Baja California Sur, La Paz, B. C. S.

Cuadro 2.A. Asignación sectorial de la inversión pública en Baja California Sur, 1981-1990
(estructura porcentual)

Sectores	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Total
DUE	13.55	44.65	9.96	11.41	22.79	27.65	55.53	46.89	36.15	22.91	33.67
CT	13.43	3.35	12.40	13.42	21.74	17.37	6.42	15.87	21.87	24.65	19.61
EMIP	24.51	0.96	0.00	0.00	3.14	1.22	16.39	12.10	17.33	23.36	18.04
Tur.	29.85	0.00	8.90	21.25	15.24	15.95	11.92	9.63	14.65	13.08	12.93
Salud	0.22	0.20	2.01	1.27	0.35	1.88	0.56	1.92	1.66	10.66	5.50
Educ.	3.45	0.00	10.68	12.75	5.51	4.97	2.19	5.89	6.85	4.62	4.96
ARH	10.70	50.85	53.37	30.23	25.41	27.81	5.56	6.08	0.01	0.21	3.99
Admón.	0.21	0.00	2.47	7.40	0.55	1.69	0.94	0.82	0.38	0.06	0.48
Pesca	3.93	0.00	0.00	1.67	4.86	1.35	0.35	0.14	0.56	0.07	0.41
Labor	0.00	0.00	0.03	0.00	0.28	0.00	0.06	0.37	0.38	0.16	0.21
CFI	0.15	0.00	0.17	0.61	0.13	0.11	0.08	0.29	0.17	0.22	0.20
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Anexos técnicos de los informes de gobierno, 1981-1990. Gobierno del Estado de Baja California Sur, La Paz, B. C. S.

total ejercida en la entidad durante los últimos veinte años y a implementar tal cual los lineamientos nacionales de la política regional.

En conclusión, la implementación en Baja California Sur de políticas de desarrollo centralizadamente diseñadas y evaluadas por instancias federales inhibe la creatividad de las autoridades locales e impide en gran medida su adquisición de conocimientos técnicos y operativos para planear el desarrollo regional. Esta situación proviene, por un lado, del predominio de las autoridades federales en las áreas de planeación y control sobre las fuentes de financiamiento de los programas de inversión pública y, por el otro, de la posible falta de iniciativa propia o de la incapacidad técnica de los funcionarios locales para involucrarse más activamente en los procesos de planeación, promoción y conducción del desarrollo regional.

Esta virtual dependencia de las autoridades locales respecto a las instancias federales compromete gravemente el escenario futuro de la factibilidad política y administrativa de la gestión pública en la entidad, pues en el proceso de la reforma del Estado, el gobierno federal ha modificado sustancialmente su papel intervencionista, asumiendo como premisa la "maduración" de los diversos actores involucrados en el desarrollo económico y social.²⁷ En ese sentido, la reducción, o eliminación en su caso, de la intervención directa del gobierno federal en la promoción del desarrollo regional afectaría drásticamente las perspectivas futuras de producción y reproducción de las diversas actividades productivas en la entidad, por la abrumadora presencia que este nivel de gobierno ha tenido en la construcción económico-social de Baja California Sur.

Asimismo, los últimos acontecimientos político-electorales han alterado las condiciones de gobernabilidad en la entidad, de tal manera que es posible pensar en un proceso de deslegitimación social de las instituciones gubernamentales y de los programas de gobierno, al menos en el nivel municipal, todo ello como producto de la incapacidad y dependencia técnica de las autoridades e instituciones locales frente a las instancias federales en la planeación y financiamiento del desarrollo. En otras palabras, si bien durante los últimos veinte años fue posible ocultar las limitaciones internas de la administración pública local en la planeación y financiamiento del desarrollo regional gracias al régimen unipartidista en el poder, los últimos resultados electorales

²⁷ Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*

locales muestran que la percepción social sobre dichas limitaciones se ha trasladado al espacio político de las políticas públicas, pues los electores han colocado ahora en las administraciones municipales a nuevos actores gubernamentales que potencialmente pueden racionalizar el uso de los recursos cada vez más escasos y atender con mayor eficacia las demandas sociales.

Esta rápida revisión acerca de la naturaleza federal y centralizada de las políticas públicas diseñadas para, e implementadas en, Baja California Sur pretendió ofrecer el escenario de dependencia de las autoridades locales respecto al gobierno federal en la promoción y financiamiento del desarrollo regional; además, ilustra un escenario de mínima autonomía del gobierno del estado respecto a las instancias federales, de ahí que los resultados obtenidos para estos casos pudieran utilizarse como datos provisionales que ejemplifican el desempeño ineficiente de la administración pública estatal y que destacan la necesidad de orientarla hacia su modernización, en términos de una interacción más eficiente de las instancias estatales con el esquema federal, para recuperar su legitimidad social en detrimento. En otras palabras, ante un proceso de aparente pérdida de legitimidad del gobierno estatal, la alternativa es modernizar la administración pública a nivel estatal, ejerciendo una autonomía real y asumiendo un papel más activo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo emprendidas por los tres niveles de gobierno, a riesgo de perder mayores espacios en el congreso local y en la propia gubernatura del estado.

Políticas de desarrollo y deterioro sectorial en los municipios de La Paz, Comondú y Loreto en Baja California Sur

En esta sección se ofrece una descripción sobre el alcance limitado de los objetivos de las políticas públicas, además del deterioro sectorial asumido como uno de sus efectos negativos; en otros términos, el supuesto es que no sólo no se alcanzaron los objetivos de las políticas, sino que adicionalmente se generaron efectos colaterales negativos para el desarrollo futuro de los municipios aludidos. Estos fenómenos constituyen indicadores de la ineficacia social de las políticas públicas para consolidar en el largo plazo procesos determinantes de las actividades productivas y de bienestar de la población, y que pudieron haber influido en la alternancia política en los ayuntamientos.

En ese sentido, las políticas sectoriales implementadas en Baja

California Sur para su desarrollo han traducido fielmente el formato impuesto por el gobierno federal en las diversas entidades del país, como lo demuestran los datos del desarrollo por sectores económicos en esta entidad. Esta situación no es más que la reiteración del patrón nacional de gobierno de los años setenta, que tendía a uniformar los problemas nacionales por sectores y a homologar las políticas de igual manera, para resolverlos.²⁸

Para ilustrar lo anterior, se observará el comportamiento de los sectores agrícola, turístico y de administración pública y defensa —en sus indicadores de producto interno bruto y de población económicamente activa— en los municipios de La Paz, Comondú y Loreto, donde los electores rechazaron los programas de gobierno de los candidatos provenientes del partido, hasta entonces hegemónico, en Baja California Sur.

En el caso del sector turístico del municipio de Loreto, las dependencias involucradas en su promoción han destinado abundantes recursos de inversión pública al corredor Loreto-Nopoló desde los años setenta a la fecha, para crear infraestructura nueva y dar mantenimiento a la actual. El objetivo de la política turística en la creación de esta infraestructura era ofrecer las condiciones materiales necesarias para que germinaran diversas actividades de enlace interregional, siguiendo la lógica de la teoría de los polos de desarrollo. Sin embargo, por su propia lógica de actuación las empresas turísticas no se instalaron masivamente en este corredor, impidiendo la incorporación de la fuerza de trabajo regional a sus actividades, como esperaban los promotores que iba a ocurrir. De esa manera, las empresas del ramo turístico han preferido instalarse en mayor número en Los Cabos y no en Loreto.

En efecto, un análisis comparativo entre este “polo de desarrollo turístico” y el de Los Cabos aporta los siguientes datos: *a)* la mayoría de las empresas hoteleras y restauranteras instaladas en la entidad se han localizado en los últimos años en la zona de Los Cabos y no en Loreto; *b)* desde la perspectiva de la población económicamente activa (PEA) de las actividades restauranteras y hoteleras, durante 1990 el municipio de Los Cabos absorbió 43.86% del total estatal, mientras que Comondú, donde pertenecía Loreto hasta antes de su creación como municipio nuevo, absorbió en ese mismo año tan sólo 11.03% de la población económicamente activa de estas actividades (véase el cuadro 3).

²⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 30.

Cuadro 3. Baja California Sur: población ocupada por municipio, según sector de actividad, 1990

Sector	B. C. S.	%	Comondú	%	Mulegé	%	La Paz	%	Los Cabos	%
Total	102 763	100	22 247	21.65	12 317	11.99	52 823	51.40	15 392	14.98
	100		100		100		100		100	
Agr., ganad.	18 820	100	7 759	41.23	3 698	19.65	5 512	29.29	1 851	9.84
Silv. y pesca	18.31		34.88		30.02		10.43		12.03	
Minería	1 283	100	37	2.88	219	17.07	996	77.63	31	2.42
	1.25		0.17		1.78		1.89		0.20	
Extr. de petróleo y gas	117	100	3	2.56	10	8.55	102	87.18	2	1.71
	0.11		0.01		0.08		0.19		0.01	
Ind. manufacturera	8 946	100	1 834	20.50	1 260	14.08	4 907	54.85	945	10.56
	0.09		0.08		0.10		0.09		0.06	
Electricidad y agua	1 037	100	247	23.82	132	12.73	551	53.13	107	10.32
	1.01		1.11		1.07		1.04		0.70	
Construcción	7 935	100	1 264	15.93	650	8.19	3 978	50.13	2 043	25.75
	7.72		5.68		5.28		7.53		13.27	
Comercio	15 003	100	2 629	17.52	2 189	14.59	8 560	57.06	1 625	10.83
	14.60		11.82		17.77		16.21		10.56	
Transporte y comunicaciones	5 268	100	901	17.10	436	8.28	2 988	56.72	943	17.90
	5.13		4.05		3.54		5.66		6.13	
Servs. financieros	1 625	100	257	15.82	64	3.94	998	61.42	306	18.83
	1.58		1.16		0.52		1.89		1.99	
Admón. pública y defensa	9 076	100	1 607	17.71	805	8.87	6 011	66.23	653	7.19
	8.83		7.22		6.54		11.38		4.24	
Servs. comunales y sociales	10 860	100	1 970	18.14	1 059	9.75	7 051	64.93	780	7.18
	10.57		8.86		8.60		13.35		5.07	
Servs. profesionales y técnicos	1 811	100	267	14.74	148	8.17	1 174	64.83	222	12.26
	1.76		1.20		1.20		2.22		1.44	
Servs. de rest. y hoteles	7 633	100	842	11.03	545	7.14	2 898	37.97	3 348	43.86
	7.43		3.78		4.42		5.49		21.75	
Servs. personales Mantenimiento y otros	9 842	100	2 028	20.61	775	7.87	5 349	54.35	1 698	17.25
	9.58		9.12		6.29		10.13		11.03	
No especificado	3 507	100	602	17.17	327	9.32	1 748	49.84	838	23.90
	3.41		2.71		2.65		3.31		5.44	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, resultados definitivos del XI Censo General de Población y Vivienda, Baja California Sur, 1990.

De esta manera, en Loreto la política de desarrollo no ha tenido éxito en incorporar a la fuerza de trabajo local a la economía turística, como tampoco se prevén en el mediano plazo expectativas de recuperación del capital público invertido en las obras de infraestructura. Aún más, una evaluación económica de esta acción gubernamental mostraría si en el diseño de los programas de inversión se omitieron deliberadamente o no cuestiones tan elementales como un análisis adecuado de costo-beneficio, un estudio de ventajas locacionales comparativas entre ese punto geográfico y otros en la entidad, y/o en la aledaña región del Mar de Cortés, pues de lo contrario no se explicaría su retraso respecto a la zona de Los Cabos en la dinámica del desarrollo turístico.

En conclusión, parece obvio que el impulso al turismo en Loreto por parte del gobierno federal no ha rendido los frutos esperados, pues no se ha logrado incorporar a la población económicamente activa a la economía turística, ni las empresas dedicadas a esta actividad han aprovechado la enorme infraestructura pública allí instalada. En este sentido, a reserva de una evaluación mucho más precisa sobre las actividades gubernamentales en este lugar, los datos anteriores pueden utilizarse provisionalmente como indicadores de la ineficacia social de la política turística, lo cual en última instancia pudo haber influido en la decisión ciudadana al otorgar su voto mayoritario a un partido distinto al gobernante en la elección del nuevo ayuntamiento.

En cuanto al municipio de Comondú, a inicios de la década de los sesenta el gobierno federal decidió abrir el valle de Santo Domingo para desarrollar actividades agropecuarias e impulsar el poblamiento de la media península, proveyendo de infraestructura y ofreciendo diversos mecanismos de financiamiento crediticio para dichas actividades. Esta política deliberada de poblamiento de la entidad tenía un sentido histórico, pues en aquellos años Estados Unidos aún mantenía su afán anexionista, por lo que estaba latente el peligro de una invasión militar a esta parte de nuestro país. En el caso del fomento de las actividades agrícolas y pecuarias, dicha política estaba fundamentada en la experiencia de los proyectos de desarrollo regional por cuencas hidrológicas ejecutados en otras regiones del país; en ese sentido, al igual que en aquellas regiones, se pretendía aprovechar la abundancia, en aquel tiempo, de recursos hidráulicos del subsuelo de esta zona para desarrollar la agricultura y la ganadería en escala comercial.

El notable crecimiento del producto interno bruto del sector agrícola a nivel estatal durante la década de los setenta confirma de alguna manera el éxito relativo de esta política, e inclusive las tasas

de crecimiento de la población en este municipio fueron superiores a las de los otros municipios durante ese periodo. Sin embargo, a principios de los ochenta la actividad agrícola en el valle de Santo Domingo entró en franca recesión, al mismo tiempo que las tasas de crecimiento de la población empezaron a decrecer sensiblemente (véanse los cuadros 4, 5 y 6).

Los factores que podrían explicar esta crisis agrícola y el despoblamiento del valle de Santo Domingo son diversos, entre ellos la dependencia absoluta de los mantos freáticos para el riego de los cultivos y la dependencia de insumos refaccionarios de importación que llevó a un estancamiento de las actividades agropecuarias pues, una vez detectados niveles importantes de sobreexplotación y de salinidad en las aguas subterráneas, se limitó la explotación de los pozos agrícolas existentes, así como también se cancelaron nuevos permisos de perforación de pozos; asimismo, una vez estallada la crisis de 1982, su secuela devaluatoria canceló muchas posibilidades de importar nuevos insumos refaccionarios, retardando o cancelando muchas de las actividades dependientes: mantenimiento de la maquinaria, disponibilidad de pesticidas, etc. En el caso del despoblamiento de esta zona, una vez advertida la crisis agrícola y las remotas posibilidades de su recuperación, la población comenzó a buscar nuevos horizontes, emigrando hacia otras regiones de la entidad o hacia otros estados de la República.

Adicionalmente, el apoyo gubernamental propició la concentración de los permisos de perforación en pocas manos, así como el acceso a las líneas de crédito gubernamental fue cada vez más selectivo, e inclusive muchos de los prósperos agricultores de antaño accedieron a importantes cargos públicos de elección popular y de designación, desde donde probablemente pudieron orientar o sesgar los apoyos gubernamentales para su beneficio particular o de grupo.²⁹

Una evaluación del papel de la acción pública en este drama tal vez pudiera orientarse hacia el cuestionamiento de la falta de previsión sobre la capacidad reproductiva de las cuencas hidrológicas, lo que hubiera limitado desde un principio el número de pozos por propiedad, pues además de la perforación no limitada de pozos existía una reglamentación agrícola muy flexible, ya que muchos de los agricultores

²⁹ Alfredo Polanco Holguín, quien junto con su familia posee varios campos agrícolas en el valle de Santo Domingo, fue presidente municipal de Comondú y subsecretario de Desarrollo del gobierno del Estado; Ricardo Covarrubias, próspero agricultor del valle de Santo Domingo, fue presidente de la Asociación de Agricultores del Valle de Santo Domingo y presidente municipal de Comondú, etc. (fuente de información no documentada).

Cuadro 4. Producto interno bruto de Baja California Sur, por gran división de actividad económica, 1970-1985 (miles de pesos corrientes)

División de actividad	1970	%	1975	%	1980	%	1985	%
PIB estatal	1 648.20	100.00	4 407.00	100.00	17 377.00	100.00	179 951.00	100.00
Agr., silv. y pesca	352.50	21.39	764.80	17.35	2 200.00	12.66	21 180.00	11.77
Minería	126.50	7.68	329.40	7.47	11 626.00	66.90	24 581.00	13.66
Ind. manufacturera	184.00	11.16	386.70	8.77	1 341.10	7.72	11 558.00	6.42
Construcción	91.80	5.57	209.80	4.76	1 095.10	6.30	11 355.00	6.31
Electricidad	9.70	0.59	17.30	0.39	113.30	0.65	1 322.00	0.73
Comercio, rest. y hoteles	428.20	25.98	1 249.40	28.35	4 750.00	27.33	67 264.00	37.38
Transporte, almac. y comunicaciones	84.10	5.10	292.70	6.64	1 307.70	7.53	9 904.31	5.50
Servs. financieros, seg. y b. inmuebles	130.90	7.94	322.30	7.31	1 161.80	6.69	8 474.16	4.71
Servs. comunales, soc. y personales	256.70	15.57	880.70	19.98	3 970.30	22.85	25 704.25	14.28
Servs. bancarios imputados	(16.20)	-0.98	(46.10)	-1.05	(191.20)	-1.10	(1 391.72)	-0.77

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de:

1. INEGI/SPP, *Anuario Estadístico*, 1984.
2. SEP/UBACS, "Diagnóstico", *Proyecto interdisciplinario Mar de Cortés*, 1991.

Cuadro 5. Población nacional y de Baja California Sur, 1930-1990 (miles de habitantes)

Años	Población nacional	Tasa de crecimiento	Población B. C. S.	Tasa de crecimiento	Porcentaje (PBCS/PNAL)
1930	16 552 722	—	47 089	—	0.28
1940	19 653 552	1.71	51 471	0.88	0.26
1950	25 791 017	2.71	60 864	1.67	0.24
1960	34 923 129	3.03	81 594	2.93	0.23
1970	48 225 238	3.22	128 019	4.5	0.27
1980	66 846 833	3.26	215 139	5.19	0.32
1990	81 249 645	1.95	317 326	3.88	0.39
1995	89 570 538	0.98	385 264	1.94	0.43
2000	98 743 586	0.95	467 747	1.94	0.47
2005	108 865 059	0.98	567 890	1.94	0.52
2010	120 004 165	0.98	689 473	1.94	0.57

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de:

1. Gobierno del Estado de Baja California Sur, *Datos básicos*, 1980.
 2. INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda*, 1990, México, 1990.
- Nota: Los datos a partir de 1995 son estimados.

privados perforaron clandestinamente una gran cantidad de pozos, y si eventualmente eran descubiertos podían pagar cómodamente multas irrisorias.

En conclusión, una política agrícola con un diagnóstico insuficiente para su implementación y con escasa reglamentación condujo al alcance temporal de sus objetivos, por lo que pudiera plantearse que ha sido ineficaz para consolidar procesos de largo plazo para desarrollar actividades agropecuarias en esta región, así como sobre las perspectivas de su poblamiento, cancelando en muchos sentidos posibilidades futuras de reproducción de la base económica y social regional, de donde pudo provenir el descontento electoral de los ciudadanos para decidir la alternancia política en la renovación del ayuntamiento de Comodú.

En el caso del municipio de La Paz, en 1990 éste concentraba 66.23% de la población ocupada en el sector de administración pública y defensa, por ser el asiento de los poderes estatales y porque allí se

Cuadro 6. Distribución de la población de Baja California Sur por municipios, tasas de crecimiento y estructura porcentual, 1930-1990 (miles de habitantes)

Municipios	Años						
	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
BCS	47 089	51 471	60 864	81 594	128 019	215 139	317 326
TC	—	0.88	1.67	2.93	4.50	5.19	3.88
%	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Mulegé	14 235	13 337	14 485	14 772	19 416	26 983	38 606
TC	—	-0.65	0.82	0.19	2.73	3.29	3.58
%	30.23	25.91	23.80	18.10	15.17	12.54	12.17
Comondú	4 844	5 671	7 302	15 968	32 268	57 729	74 165
TC	—	1.57	2.52	7.82	7.03	5.81	2.50
%	10.29	11.02	12.00	19.57	25.21	26.83	23.37
La Paz	28 018	32 463	39 077	50 854	76 343	109 761	161 010
TC	—	1.47	1.85	2.63	4.06	3.63	3.83
%	59.50	63.07	64.20	62.33	59.63	51.02	50.74
Los Cabos	—	—	—	—	—	20 666	43 545
TC	—	—	—	—	—	—	7.45
%	—	—	—	—	—	9.60	13.72

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de:

1. Gobierno del Estado de Baja California Sur, *Datos básicos, 1980 y 1990*.

Nota: No hay datos para Los Cabos antes de 1980, pues aún no existía como municipio.

encontraban en su mayor parte las delegaciones de las dependencias federales (véase el cuadro 3). Suponiendo un predominio similar de La Paz sobre los otros municipios durante los últimos veinte años, podemos observar el comportamiento de la PEA a nivel estatal para percibir otra forma de deterioro sectorial. De esta manera, en 1980 la población ocupada en este sector representaba 17.45% del total estatal, sin embargo, para 1990 este mismo sector absorbió tan sólo 8.83% de la población estatal ocupada, lo cual representó en números absolutos el despido de 3 067 empleados públicos, un recorte porcentual de 25.25% respecto al año anterior (véase el cuadro 7). Para un municipio que concentraba en ese año más de dos tercios de la población ocupada a

Cuadro 7. Población económicamente activa por sector y por ramas de actividad económica en Baja California Sur, 1960-1990

Sector y ramas	1960		1970		1980		1990	
		%		%		%		%
Primario	14 603	56.29	12 035	34.53	13 530	19.44	18 820	18.31
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	14 603	56.29	12 035	34.53	13 530	19.44	18 820	18.31
Secundario	3 730	14.38	6 267	17.98	10 986	15.79	19 318	18.80
Industria extractiva	1 202	4.63	1 265	3.63	592	0.85	1 400	1.36
Industria manufacturera	1 533	5.91	2 726	7.82	5 226	7.51	8 946	8.71
Construcción	926	3.57	2 059	5.91	4 876	7.01	1 037	1.01
Electricidad, gas y agua	69	0.27	217	0.62	292	0.42	7 935	7.72
Terciario	6 777	26.13	14 700	42.18	25 058	36.01	61 118	59.48
Comercio, rest. y hoteles	1 509	5.82	3 642	10.45	8 289	11.91	22 636	22.03
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	1 116	4.30	1 303	3.74	3 362	4.83	5 268	5.13
Administración pública y defensa	4 152	16.01	3 267	9.37	12 143	17.45	9 076	8.83
Otros servicios	0	0.00	6 488	18.62	1 264	1.82	24 138	23.49
No especificado	831	3.20	1 848	5.30	20 015	28.76	3 507	3.41
Desocupados	0	0.00	0	0.00	357	0.51	2 217	2.16
Total	25 941	100.00	34 850	100.00	69 946	100.00	104 980	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Datos básicos, 1985*, Gobierno del Estado de Baja California Sur; INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales, 1970, 1975 y 1980*, e INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*.

nivel estatal, este dato representa una situación de grave deterioro sectorial y con ello la pérdida de expectativas de ingresos económicos y de bienestar social.

Considerando que el recorte de personal es uno de los elementos más importantes de la propuesta de modernización de la administración pública, desde la perspectiva de la eficiencia podría plantearse que en esta entidad se sigue el criterio de disminuir el tamaño de la administración pública recortando su personal excesivo, para hacer eficientes sus acciones. Ya hemos expuesto que, desde la sola perspectiva de la eficiencia, la administración pública difícilmente haría eficientes sus acciones de manera mecánica, pues la eficiencia de la administración pública involucra no sólo procesos administrativos internos, sino también el contexto global en que ocurre el diseño de las políticas gubernamentales.

En ese sentido, si la administración estatal, y con ella sus administraciones municipales, no ha sido eficiente en su función promotora del desarrollo regional, probablemente no sea tanto por su exceso de personal, sino más bien por deficiencias estructurales en su función diseñadora de políticas, que también involucra, además de los procesos internos de eficiencia, una eficiente y fluida articulación de la sociedad en la captación de las demandas, sobre todo en el momento de jerarquizar prioridades y asignar recursos para su atención.

Además, el hecho de delimitar la crisis de racionalidad administrativa a la sola problemática de exceso de personal impide su definición desde una perspectiva más amplia, pues el recorte de empleados públicos en la entidad, tanto federales como estatales, desquicia las condiciones de reproducción social, manteniendo y agudizando a la vez las tendencias recesivas de la economía regional, porque gran parte del desarrollo regional de Baja California Sur ha sido justamente por esa enorme intervención del Estado que ahora se encuentra en retirada, creando un “vacío” institucional para la provisión de recursos financieros y de planeación para el desarrollo futuro de la entidad. De ahí que el virtual retiro o disminución de la presencia federal en la entidad haya dejado actualmente al descubierto a los gobiernos y a la burocracia política locales en toda su ineficiencia social y como responsables de la crisis administrativa y de legitimidad, por su marginación —deliberada o no— en el proceso práctico de planeación y financiamiento del desarrollo.

Conclusiones generales

La pérdida para el PRI de tres de los cinco ayuntamientos y ocho de los 15 miembros del congreso local frente al PAN, lejos de ser un problema interpartidista prefigura una crisis de legitimidad de las acciones públicas, y su asociación en esta ocasión con el partido hasta entonces mayoritariamente gobernante ha sido poco más que casual, pues a él le ha tocado gobernar durante los años que generaron los determinantes de la crisis; ello no impide, sin embargo, una reflexión en otro nivel y con otros elementos acerca de la responsabilidad histórica de este partido y de sus gobernantes en el drama que se vive actualmente en Baja California Sur.

Sin embargo, lejos de aportar elementos puramente valorativos en torno a estos fenómenos, el esfuerzo más bien debe orientarse a ofrecer distintas perspectivas metodológicas de análisis para soslayar en lo posible el pantanoso terreno de la subjetividad que, lejos de llevarnos al meollo del asunto, apenas nos entretiene en visiones sociales o teóricas de moda sobre los fenómenos que tienen lugar en las diversas relaciones entre la sociedad y el Estado.

En ese sentido, en el presente trabajo, sin pretender ofrecer una proposición metodológica totalmente acabada, hemos desarrollado un argumento analítico sobre la relación entre los efectos de las políticas públicas y el comportamiento del electorado en Baja California Sur, de donde podemos anotar las siguientes propuestas a manera de conclusiones generales:

1) La propuesta del gobierno federal de modernizar su administración pública encuentra límites estructurales en el contexto regional de Baja California Sur, pues los gobiernos locales en esta entidad han sido poco más que apéndices del gobierno de la República en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, dándose una interacción ineficiente del gobierno estatal y sus instituciones con el esquema nacional de planeación y financiamiento del desarrollo regional.

De esta manera, la modernización de la administración pública como factor de legitimidad política, al menos en el contexto de esta entidad, quizás debiera involucrar otros procesos, que probablemente aludieran a su efectiva descentralización administrativa y política respecto al gobierno federal para la planeación y financiamiento del desarrollo regional, que implicaría además una nueva forma de articulación regional entre gobernantes y gobernados en la gestión pública,

por la erosión de la autoridad política del gobierno estatal y el descrédito social de los proyectos priístas de gobierno municipales.

2) El rechazo electoral de los proyectos de gobierno municipal del partido gobernante pudiera provenir de la ineficacia de sus políticas por consolidar procesos y tendencias de desarrollo en el largo plazo.

Este hecho quizás debería apuntar hacia una revisión crítica de las fases de implementación y evaluación de las políticas públicas, y finalmente proponer un nuevo mecanismo de articulación y participación ciudadana en dichos procesos. El involucramiento de la sociedad en la gestión pública tendría la virtud adicional de proveer a los agentes de la implementación y de la evaluación de una perspectiva externa a la administración pública que podría ampliar su horizonte de soluciones al problema de la crisis que actualmente padece la administración pública en Baja California Sur.

3) Ambos procesos, la erosión del poder ejecutivo estatal y la desaprobación social de los proyectos municipales de gobierno, prefiguran en el futuro inmediato un escenario de deslegitimación social de las instituciones públicas, su organización interna y la autoridad legítima de sus funcionarios, conectada inicialmente con el descrédito de las administraciones priístas, pues en esta entidad existía una importante tradición de cultura política que confundía los límites entre las administraciones públicas en general y las administraciones priístas en particular.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992.
- Aziz Nassif, Alberto, "Reformar al Estado: modernización sin modernidad", en José Luis Barros Horcasitas et al. (comps.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM/Flacso, 1991.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Evolución y cambio de la administración pública: del administrador al gerente público*, México, INAP (mimeografiado).
- Calvillo, Miriam y Alejandro Favela Gavia, "En torno a 'El discurso regional en Baja California Sur: 1920-1981'", en Alfonso Guillén Vicente (coord.), *Baja California Sur: los procesos políticos y el cambio institucional*, La Paz, B.C.S., SEP/UABCS/UNAM, 1987.
- Coronel Hernández, Ernesto, *Análisis sobre el desarrollo de la integración de Baja California Sur a la economía nacional y el papel de la Zona Libre en*

- este proceso*, La Paz, B.C.S., UABCS-Departamento de Economía, agosto de 1987. Tesis de licenciatura.
- Datos básicos, 1988-1989, La Paz, B.C.S., Secretaría de Desarrollo-Gobierno del Estado de Baja California Sur, 1990.
- Edwards III, George C., *Implementing Public Policy*, Estados Unidos, Congressional Quarterly Press, 1980.
- Folmer, Hendrik, *Regional Economic Policy: Measurement of its Effect*, Holanda, Martinus Nijhoff Publishers, 1986.
- Goggin, Malcom et al., *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Estados Unidos, Scott, Foresman & Co., 1990.
- Guillén López, Tonatiúh, "Baja California, una década de cambio político", en Tonatiúh Guillén López (coord.), *Frontera norte: una década de política electoral*, México, El Colegio de México/El Colegio de la Frontera Norte, 1992.
- , *Baja California, 1989-1992: alternancia política y transición democrática*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades (UNAM), 1993.
- Ingram, Helen y Steven Rathgeb (eds.), *Public Policy for Democracy*, Washington, D.C., Estados Unidos, The Brookings Institution, 1993.
- Lindblom, Charles E., *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/INAP/Porrúa, 1991.
- Lucero Antuna, Héctor, *Evolución político-constitucional de Baja California Sur*, México, UNAM, 1979.
- Meza, Gilberto y Antonio Padilla, *Los nuevos electores: actores sociales e insurgencia municipal en el México de los 80's*, México, El Nacional, 1991.
- Rein, Martin y Francine F. Ravinovitz, "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en Luis F. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición), *La implementación de las políticas*, México, Porrúa Hermanos, 1993.
- Reyes Santos, Marcos Sergio, *Políticas públicas y desarrollo regional en Baja California Sur, 1970-1990*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, agosto de 1992. Tesis de maestría.
- Salinas de Gortari, Carlos, "Reformando al Estado", *Nexos*, México, núm. 148, abril de 1990.
- Sánchez Mota, Graziella, "El regionalismo en Baja California Sur: una forma de participación política", *Cuadernos Universitarios*, La Paz, B.C.S., UABCS, núm. 3, septiembre de 1990.
- Teutli Otero, Guillermo, "Apuntes sobre la administración pública en México", en Victor E. Bravo Ahuja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, México, Diana, 1989.
- Villegas Montiel, Francisco Gil, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XXV, núm. 2, octubre-diciembre de 1984.