

El segundo gobierno de oposición en Baja California (1995-1998)

VÍCTOR ESPINOZA VALLE*

El primer gobierno de oposición¹

El 2 de julio de 1989 el sistema político mexicano reconoció el triunfo de un candidato de oposición a un gobierno estatal. El nuevo Presidente de la República, quien había asumido el cargo el 1 de diciembre de 1988, daba un paso importante en el proceso de transformación política nacional al reconocer la derrota del partido oficial en una elección de gobernador, por primera vez en sesenta años.

Evidentemente, el reconocimiento del triunfo del candidato panista a la gubernatura de Baja California, Ernesto Ruffo Appel, fue celebrado como un signo inequívoco de la transición política mexicana. Posteriormente, las razones para el optimismo se moderaron, pero la alternancia pronto incluyó a otras entidades de la República. Chihuahua en 1992, Guanajuato y Jalisco en 1995, Querétaro, Distrito Federal y Nuevo León en 1997; Zacatecas, de nuevo Chihuahua y Aguascalientes en 1998. En total 6 entidades gobernadas por el PAN, 2 por el PRD y otra más recuperada por el PRI; lo cual nos lleva a que 9 estados de la República conocen el significado de la alternancia partidaria en el poder.

*Secretario General Académico de El Colegio de la Frontera Norte, Premio INAP 1992.

¹Mi agradecimiento a la Mtra. Ana Claudia Coutigno por su apoyo en el procesamiento técnico de la información, así como a Dora Elia Felicián. También agradezco a Martha Ortega por la revisión hemerográfica.

El 1 de noviembre de 1989, Ernesto Ruffo Appel dio inicio a los gobiernos estatales de oposición en México en medio de una gran expectación ciudadana. Las elecciones habían sido un gran acto disruptivo, bajo la consigna del “sí se puede” la “ruffomanía” invadió a buena parte de la sociedad civil bajacaliforniana. Se prometió un gobierno honrado y moderno en contraposición con la corrupción, el nepotismo y la estructura clientelar-corporativa característicos de los últimos sexenios priistas. Además de la gubernatura, los candidatos del PAN triunfaron en los municipios de Ensenada y Tijuana (Mexicali, la capital y Tecate, fueron para los candidatos del PRI). Así, Acción Nacional pasó a gobernar al 60.5 por ciento de la población municipal. Otra conformación política novedosa fue la del Congreso, donde el PRI perdió la mayoría absoluta. Esta situación se anticipó en ocho años a lo que aconteció en 1997 en el ámbito federal. La XIII Legislatura (1989-1992) quedó integrada por 9 diputados de mayoría del PAN, 6 del PRI y 4 de representación proporcional: PRD, PPS, PARM Y PFCRN. Así, el PAN se convirtió en la primera mayoría en el Congreso; sin embargo, los números no le alcanzaron para contar con mayoría simple y requirió de alianzas para lograr un margen de gobernabilidad: “Al inicio se supuso que dadas la historia y las filiaciones los diputados del PPS, PARM y PFCRN harían alianza con el PRI y entonces el fiel de la balanza sería el representante del PRD. Con dicho escenario, el PRI lograría 9 votos, lo cual generaría un empate; sin embargo ello no sucedió: el diputado perredista se alió con el PRI, lo cual llevó al “partido del sol azteca” a desconocerlo como representante. Lo interesante entonces fue que el fiel de la balanza surgió del PARM; fue Catalino Zavala Márquez quien apoyó la mayoría de las iniciativas panistas. Con ello el primer gobierno de alternancia consiguió un margen político importante para impulsar su proyecto de gestión estatal”.²

Superadas las alianzas en el Poder Legislativo, el gobernador Ernesto Ruffo Appel instrumentó un programa de gobierno que ponía el acento en la llamada “reforma del Estado”, en plena concordancia con el proyecto gubernamental federal; es decir, una reforma tendiente a adelgazar el aparato de gobierno y a hacer más eficiente las finanzas públicas. Las buenas relaciones entre los dos órdenes de gobierno se tensaron durante el segundo trienio de la administración de Ruffo. Dos fueron las fuentes de conflicto: el incremento de la violencia asociada al narcotráfico y la lucha por el aumento de las participaciones federales. Sobre todo en este último caso, Ruffo Appel encabezó la demanda nacional de los gobernantes panistas por un “auténtico federalismo”. Por conducto de su secretario de Planeación y Finanzas, Eugenio Elorduy, demandó activamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una más justa distribución de los recursos federales para los gobiernos estatales y municipales.

²Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “El Congreso del Estado en Baja California. Del partido hegemónico al partido dominante, 1980-1997”.

Sólo el término de la administración de Ruffo, el 31 de octubre de 1995, puso fin a la desigual batalla por las participaciones. El nuevo gobierno encabezado por Héctor Terán Terán pronto comprendió que la estrategia de confrontación directa con la federación sólo conducía a mayores trabas para la obtención de recursos; política gubernamental que parece haber sido adoptada por el resto de los gobernadores panistas.

La elección de 1995 y el segundo gobierno panista

Seis años después del triunfo de Ernesto Ruffo Appel, de nuevo Baja California se distinguía por el triunfo del candidato panista a la gubernatura. En efecto, los comicios del 6 de agosto de 1995 ratificaron la victoria de los aspirantes panistas a la gubernatura, a las alcaldías de Tijuana y Mexicali (la capital de la entidad) y al Congreso.

Las elecciones tuvieron lugar bajo una nueva normativa, el 15 de diciembre de 1994 fue promulgada la Ley de Instituciones y Procesos Electorales. Aprobada por unanimidad por la XIV Legislatura, la nueva ley fue celebrada como un importante avance en el proceso de “ciudadanización” de los órganos encargados del proceso electoral. Por primera ocasión se eliminó la “autocalificación” y se formó un organismo autónomo, el Instituto Estatal Electoral. Se creó un órgano superior normativo: el Consejo Estatal Electoral y se introdujo, también por primera vez, la lista nominal con fotografía. La crítica más consistente a la Ley fue que no cancelaba la tradicional intromisión del Poder Ejecutivo en las elecciones. En efecto, el artículo 116 garantizaba el derecho del gobernador de nombrar al consejero presidente del Consejo Estatal Electoral.

Las campañas no respondieron a la expectativa inicial de la ciudadanía y transcurrieron sin llegar ni por asomo a la espectacularidad de 1989. Lo paradójico es que uno de los protagonistas principales de la contienda fue el gobernador Ernesto Ruffo; no sólo por el proselitismo a favor del candidato panista, sino por la publicación constante de propaganda donde se mostraban los logros de la primera administración de oposición, así como por las referencias constantes de Héctor Terán Terán, el candidato a gobernador del PAN, acerca de los cambios logrados por su predecesor. En efecto, en uno de los documentos básicos de su campaña, Terán manifestaba: “El proyecto político de Acción Nacional propone la consolidación del cambio a través de dos vías: la culminación de los programas que inició el gobierno de Ernesto Ruffo y la ejecución de las reformas deseables y posibles en nuestro Estado”.³

³Terán Terán, Héctor, “100 compromisos con Baja California”, Cuadernos de campaña, Mexicali, B.C., 1995, p.4.

El nuevo gobernador, Héctor Terán Terán, sonorense avecindado en Mexicali, la capital del estado, había sido candidato a la gubernatura en dos ocasiones anteriores: 1977 y 1983. Al momento de su nominación era senador de la República, el primero en la historia del PAN, posición alcanzada en las elecciones federales de 1991. Además, fue también el primer diputado local panista, obteniendo tal representación en las elecciones de 1980.⁴ A sus 64 años, Terán Terán asumiría el cargo el 1 de noviembre de 1995.

Junto con la gubernatura, el PAN se adjudicó dos de los cuatro municipios en disputa: Tijuana y Mexicali, las dos ciudades más importantes de la entidad, donde vive el 82 por ciento de los bajacalifornianos. Cabe señalar que en la ciudad de Tijuana el PAN refrendó su triunfo por tercera ocasión desde 1989 y ganó la capital del estado, Mexicali, donde el PRI nunca había sufrido un revés. Sin embargo, el PAN perdió Ensenada por primera ocasión desde 1986. En esta ciudad arrancó el ascenso panista con la elección de Ernesto Ruffo en aquél año y desde entonces se consideraba el bastión panista. El PRI, además de lograr el triunfo en Ensenada, recuperó Tecate, que había perdido en la elección de 1992.

Un cambio importante, producto de las elecciones de 1995, fue sin duda la conformación del Congreso local. En efecto, la XV Legislatura registró modificaciones importantes con respecto a su integración con el triunfo panista de 1989. En aquella ocasión, como vimos, el PAN obtuvo la primera mayoría (con 9 de 15 diputados de mayoría, mientras que al PRI le correspondieron 6, y 4 de representación proporcional fueron para el PRD, el PPS, el PARM y el PFCRN). La situación de primera mayoría se refrendó en la elección de 1992. Sin embargo, para 1995 el PAN lograba la mayoría simple por primera vez- en su joven historia como partido gobernante. La reforma electoral incluyó el aumento de curules de representación proporcional pasando de 4 a 10; los 15 distritos no se modificaron y así la XV Legislatura quedó integrada por 25 diputados. Para el PAN fueron 11 diputados de mayoría y 2 de representación proporcional, mientras que al PRI le correspondieron 4 de mayoría y 7 de minoría; para el PRD fue 1 de minoría. Así, el PAN con 13 de 25 curules lograba la mayoría simple o relativa, lo cual significaba una transformación en su política de alianzas al interior del Congreso.

Dos características importantes de los comicios de 1995 fueron la reducción del abstencionismo con respecto a la elección de 1989 y la acentuación del fenómeno bipartidista. En efecto, en 1989 las elecciones registraron un porcentaje muy alto de abstención con un 52.6 por ciento. Hasta esa fecha se trataba del porcentaje más alto de no

⁴ Los dos primeros diputados de oposición en el Congreso de Baja California fueron Terán Terán y Félix Vega Ibarra, por el PAN y el PCM, respectivamente. Ellos ocuparon escaños de representación proporcional en la X Legislatura (1980-1983).

participación en la historia local, y que sólo fue superado en 1998. En 1995, el porcentaje se redujo en un 15.6 por ciento, situándose en 37 por ciento. El incremento en la participación tuvo lugar una vez que la ciudadanía revaloró los procesos electorales como un medio de cambio político fundamental. Sin embargo, como veremos posteriormente, una vez que las elecciones dejan de valorizarse como momentos disruptivos, en un segundo momento la “normalización electoral” genera una suerte de alejamiento de las urnas.

En segundo lugar, como señalé hubo una profundización del fenómeno bipartidista. Los electores manifestaron una vez más sus preferencias por el PAN y por el PRI. Si bien el bipartidismo ha sido una constante en la historia política local, por primera vez en una elección de gobernador ambos partidos se repartieron más del 90 por ciento de todos los votos (90.8 por ciento). Esto quiere decir que, a pesar de que el PAN ganó las elecciones, el PRI recuperó votantes; por ejemplo los candidatos derrotados priístas a la gubernatura en 1989 y 1995 (Margarita Ortega Villa y Francisco Pérez Tejada, respectivamente) obtuvieron el 39 y el 41.2 por ciento; mientras que los candidatos triunfadores pasaron del 48.8 al 49.6 por ciento. Así, las distancias entre los candidatos a gobernadores del PAN y del PRI se redujeron, al pasar de un 9.8 a un 8.4 por ciento entre 1989 y 1995.

De las promesas a las acciones

El 1 de noviembre de 1995 tenía lugar la transmisión de poderes entre dos ejecutivos estatales panistas electos. Se trataba de un hecho inédito en la historia política mexicana; en efecto nunca antes un gobernador de oposición había entregado a un sucesor del mismo partido las riendas de un gobierno estatal. Desde la ceremonia de toma de posesión, Terán estableció con claridad cuál sería su relación con el gobierno federal encabezado por el “bajacaliforniano” Ernesto Zedillo Ponce de León: de acatamiento de la política central, sobre todo, en torno al federalismo fiscal. Esta nueva posición significó un viraje fundamental con respecto a la actitud militante, en el segundo trienio de su gobierno, de Ernesto Ruffo Appel.⁵ El Presidente vio con agrado esta actitud, sobre todo en un contexto de crisis como la que se había activado en 1994. En su primera gira por Baja California, desde que Terán asumiera la gubernatura, Ernesto Zedillo anunciaba una nueva relación con la enti-

⁵ Otro ejecutivo panista que antes había comprendido cabalmente el principio de subordinación de las entidades a la federación, característico del sistema político mexicano, es Francisco Barrio, gobernador de Chihuahua (1992-1998).

dad y precisaba: “En atención a las convicciones democráticas y republicanas, que usted señor gobernador y yo compartimos, dejaremos desde ahora una etapa de desconfianza”.⁶

Durante los dos primeros años del gobierno teranista, el Presidente de la República visitó en seis ocasiones la entidad. Este resulta un dato relevante si se toma en cuenta que en el mismo periodo el gobernador visitó la ciudad de México en doce ocasiones.⁷ Por cada visita presidencial una del gobernador a la ciudad de México, lo cual es una proporción elevada y políticamente significativa.

De su lema de campaña “Seguridad y confianza para tí” pasó al de “Gobierno con rostro humano”, una vez asumido el cargo. En efecto, el equipo teranista buscó crear una imagen cordial, “humana” y hasta culta del gobernador en contraposición con el estilo “silvestre” y pragmático de su predecesor; personalidad que era compensada con el carisma y la simpatía de Ruffo, virtudes de las cuales careció, por desgracia, Terán.

Desde el inicio de su administración el gobernador enfrentó dificultades sobre todo con su partido, el PAN. La primera de ellas por el titubeo en la designación de su secretario general de gobierno. En efecto, Terán informó del futuro nombramiento del Arq. Héctor Osuna Jaime, presidente municipal en funciones de la ciudad de Tijuana, dándole oportunidad de que se integrara al gabinete una vez terminada su gestión el día 30 de noviembre. Sin embargo, el día 13 del mismo mes el gobernador anunciaba a los medios de comunicación su decisión de ratificar como secretario general a Rodolfo Valdez Gutiérrez.⁸ Lo anterior fue interpretado como una pugna al interior de los grupos panistas.

Ligado a lo anterior fue la presión ejercida sobre el gobernador por haber incluido a dos conocidos priístas en puestos clave de su administración. Se trataba de José Luis Anaya

⁶Una etapa en la que la competencia política entre partidos se daba con frecuencia socavando el deber que invariablemente debe darse entre distintos órdenes de gobierno y autoridades legalmente constituidas, Atahualpa Garibay. “Superada la era de desconfianza; nueva relación con BC: Zedillo”, *Canibio*, Tijuana, BC, 22 de diciembre de 1995, p. 3. Así reseñaba un influyente semanario la visita presidencial: “Contrario a Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Ruffo Appel, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y el Gobernador del Estado Héctor Terán Terán, no se pusieron los guantes ni se subieron al ring. Las viejas rencillas político-partidistas quedaron atrás en Baja California. Son otros tiempos, Francisco Ortiz Franco, et. al., *Zeta*, Tijuana, BC, del 22 al 28 de diciembre de 1995, PP. 28A y 29A.

⁷Normalmente los gobernadores visitan con asiduidad la capital del país para gestionar una gran cantidad de asuntos en las dependencias.

⁸Véase por ejemplo, Flores Santiago, “Desconcertó al alcalde tijuanaense el imprevisto retiro del gabinete estatal”, *Cambio*, Tijuana, B.C., del 22 al 28 de noviembre de 1995, p.3.

Bautista, nombrado procurador General de Justicia del estado, de Virgilio Muñoz Pérez, titular de la Secretaría de Educación y Bienestar Social.⁹

La solución a los dos conflictos anteriores parece haber venido desde la instancia misma que los provocó: el gabinete del gobernador. En efecto, cada vez contamos con mayores evidencias para afirmar que el real poder gubernamental lo concentró el gabinete y, sobre todo, el secretario General de Gobierno, Rodolfo Valdez Gutiérrez, y el coordinador general del gabinete, Carlos Fernández Ruiz. Tanto para la marcha atrás en el nombramiento del ex presidente municipal de Tijuana como en la salida de Virgilio Muñoz, parece ser fundamental la presión que el gabinete ejerció sobre el gobernador.¹⁰ En este último caso el relevo fue por un prestigiado miembro de Acción Nacional, nieto del fundador del partido: don Manuel Gómez-Morín.

El poder del gabinete se vio acrecentado por el cansancio evidente mostrado por el gobernador. Se dice que llegó tarde al cargo, 64 años; otras versiones señalan que se trataba de una persona enferma.¹¹ Lo cierto es que fue un secreto a voces el de que su agenda de trabajo era de pocas horas al día y de actos formales. Así, el *staff* fue quien realmente tomaba las decisiones de gobierno. Aunado a lo anterior se encuentra el hecho de que Terán no tenía un proyecto político personal; no aspiraba a cargo alguno una vez que concluyera su mandato. De ahí que su apuesta haya sido por obras que fueran más allá de su mandato.¹² Sin embargo, los costos a corto plazo de tal planeación, fueron altos en términos políticos. Para la sociedad fue un gobierno gris, sin empuje, sin liderazgo ejecutivo.

Los 100 compromisos con Baja California, que como candidato propuso a la ciudadanía, fueron agrupados en varios temas centrales: democracia, reforma de gobierno, municipio libre, desarrollo regional, bienestar social y desarrollo urbano. Quizás fue muy poco el

⁹Véase, Garibay Attahuapa, "Destitución de priistas, exige a Terán", Cambio, Tijuana, B.C., 16 de noviembre de 1995, p.3. Las dudas, abiertamente difundidas por Mario Corral Caligaris, máximo dirigente de Acción Nacional en la entidad, sobre otros funcionarios por no ser panistas se extendieron a Jorge Gallegos Salas, secretario de Desarrollo Económico; Víctor Adán López Camacho, secretario de Planeación y Presupuesto; María Amparo Aburto Narváez, directora de Relaciones Públicas, y otros. "Mata Plascencia Indira" PAN duda de funcionarios que no son panistas. La Voz de la Frontera, Mexicali, BC, 4 de noviembre de 1995, p. 3A.

¹⁰ El 6 de abril de 1998 Virgilio Muñoz presentó su renuncia como secretario de Educación, en su lugar el gobernador nombró a Lorenzo Gómez Morín Fuentes, quien venía desempeñándose como titular del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos. En el caso de José Luis Anaya, su salida como Procurador General el 4 de diciembre de 1997 está más relacionado con la ola de violencia en que se vio sumida la entidad y culminó en el atentado que sufrió el periodista J. Jesús Blancornelas, director del seminario Zeta.

¹¹ Durante la campaña se señaló que padecía una cardiopatía, señalamientos a los que salió al paso incluso mostrando su pecho ante las cámaras de los reporteros.

¹² Conversación del autor con Lorenzo Gómez Morín Fuentes, secretario de Educación y Bienestar Social, Tijuana, BC, 31 de agosto de 1998.

tiempo para alcanzar sus metas. Sin embargo, algunas de las promesas de campaña nunca pudieron ser cumplidas durante el gobierno de Terán. En algunos casos, los temas fueron abordados en las instancias adecuadas -por ejemplo, en el Congreso del Estado-, pero la solución distó de ser la propuesta por el candidato.

El tema de la democracia, Terán propuso que hubiera “autoridades electorales autónomas del gobierno e imparciales hacia los partidos”.¹³ Solamente la oposición de los partidos políticos, de manera visible el PRI, lograron que en la nueva Ley de Instituciones y Procesos Electorales -aprobada el 9 de octubre de 1997- no se incluyera la disposición de que fuera el gobernador el que nombrara al consejero presidente del Consejo Estatal Electoral.¹⁴ Finalmente este es nombrado entre los mismos siete consejeros.¹⁵ Otro de los compromisos del gobernador en este apartado fue la elección ciudadana del procurador de Derechos Humanos. Finalmente el procedimiento adoptado fue similar al que se llevó a cabo en el gobierno de Ruffo Appel e incluso el procurador que fue ratificado, Antonio García Sánchez, había concluido el periodo de aquél. El gobernador propuso una terna al Congreso del Estado y éste hizo la ratificación el 29 de mayo de 1997.

Respecto al tema de reforma de gobierno, destaca su compromiso por la “promoción de un plebiscito nacional en torno al centralismo financiero y el federalismo fiscal”.¹⁶ Como indiqué, los nuevos tiempos recomendaban prudencia, lo cual hizo que dicha demanda quedara archivada.

En el renglón de municipio libre había un conjunto de postulados realmente ambiciosos e interesantes: “Abolición de las planillas, elección de regidores por distritos y creación de candidaturas ciudadanas; establecimiento del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato; y asignación del síndico municipal a la segunda fuerza política representada en el cabildo”.¹⁷ Ninguno de ellos se plasmó en la nueva ley electoral o en la Constitución Política de la entidad. Más aún, en el caso de la propuesta de las figuras del

¹³ Héctor Terán Terán, “100 compromisos...”, op.cit., p.6.

¹⁴ Véase Hortencia Martínez Báez, “PAN dio marcha atrás a iniciativa de reforma”, Cambio, Tijuana, B.C. 21 de febrero de 1997.

¹⁵ En caso de que transcurridas tres rondas de votaciones y ninguno de los Consejeros alcance la votación requerida, la designación se hará por mayoría calificada del Congreso del Estado, Artículo 110, “Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California”, Mexicali, BC, **Periódico Oficial**, Tomo CIV, núm. 42, Mexicali, BC, Gobierno del Estado de Baja California, 10 de octubre de 1997, pp. 52-53.

¹⁶ Terán Terán, 100 compromisos, op.cit., p.10

¹⁷ Ibidem, p. 15.

referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular trascendió que en realidad no era una iniciativa propia sino del PAN y que ya había sido presentada con anterioridad, en octubre de 1993, a la XIV Legislatura (1992-1995).¹⁸

Por último, y en el tema más delicado de su administración (El compromiso con el bienestar social), destacan dos rubros fundamentales: el sistema educativo y el de seguridad social. “En el primer caso, sobresale el compromiso particular de “impulsar el proceso de descentralización de la educación básica a los municipios y dar aliento a las instituciones educativas privadas”.¹⁹ Si bien se han dado pasos importantes en términos de la descentralización administrativa e institucional, no se ha logrado la integración de los sistemas “federalizado” y estatal. Siguen existiendo los dos sistemas que agrupan a los distintos tipos de trabajadores y su normatividad, así como a las dos secciones sindicales: la 2 y la 57. Aprovechando la salida de Virgilio Muñoz de la SEBS, el gobernador nombró como su sustituto al titular del ISEP, Lorenzo Gómez-Morín Fuentes, con el fin de “compactar áreas de la administración estatal”.²⁰

Sin duda, es el tema de la seguridad pública el que mayores problemas implicó para la administración teranista. Cuando la espiral de la violencia se agudizó, en el sexenio de Ernesto Ruffo Appel, el mandatario recurrió al argumento de que la mayoría de actos violentos provenía de las acciones del narcotráfico y éste era un problema que no correspondía atacar al gobierno del estado, sino que era de jurisdicción federal. Ese argumento dejó de ser útil para el nuevo gobierno; la ciudadanía demanda acciones concretas de parte de sus autoridades locales. En el verano de 1995 el Colef levantó una encuesta²¹ y en ella se mostraba que el 48.8 por ciento de los entrevistados consideraba que los problemas de seguridad pública eran los más graves que se habían presentado durante el último año, véase cuadro 1. En los últimos años al parecer ha habido un fuerte incremento de los delitos contra la salud y sus secuelas han sido los homicidios y la violencia asociada con el uso de armas de fuego.²² Indirectamente esto se puede constatar en el cuadro 2, donde Baja California destaca en el 5o. lugar de entidades con delincuentes sentenciados por aquel concepto.

¹⁸ Véase Haro Cordero Sergio, *saluda con sombrero ajeno*, *Zeta*, Tijuana, B. C., 22 al 28 de noviembre de 1996, 44A.

¹⁹ Terán Terán, “100 compromisos”, *op.cit.*, p. 23.

²⁰ Martínez Báez Hortencia, *Relevan a oficial mayor y secretario de educación*, *Cambio*, Tijuana, B.C., 7 de abril de 1998, p. 3.

²¹ Encuesta “Cultura Política y Actitudes Electorales de los Residentes de Baja California”, julio de 1995, El Colegio de la Frontera Norte.

²² El caso más extremo y que ha indignado a la sociedad ha sido el asesinato de miembros de tres familias (19 personas en total) en el municipio de Ensenada, la madrugada del 17 de septiembre de 1998.

Cuadro 1
Baja California: opinión sobre el problema más grave en el último año
(porcentajes)

Seguridad Pública	%	Servicios Públicos	%	Otros	%
Robos a casa/vehiculos	21.9	Bacheo, alumbrado	6.2	Oport. de empleo	19.9
Panderismo	19.6	Falta de drenaje	4.9	Contam.ambiental	2.9
Narcotráfico	7.3	Def. en Transp. Púb.	1.8	Corrup. Func. Púb.	8.6
				Otro	3.4
				No especific.	3.6
Subtotal	48.8	subtotal	12.9	Subtotal	38.3

Fuente: Encuesta: "Cultura Política y Actitudes electorales de los Residentes de Baja California", junio de 1995, El Colegio de la Frontera Norte.

Para tratar de dar una respuesta institucional el gobernador presentó, el 16 de enero de 1996, una iniciativa al Congreso del Estado para crear la Secretaría de Justicia "cuyas funciones básicas serían las de coordinar las actividades de las diversas corporaciones policíacas del estado y los municipios, en el marco del Consejo Estatal de Seguridad Pública, éste último fue instalado el 8 de mayo de 1996".²³ Las reacciones no se hicieron esperar y la oposición más fuerte a la iniciativa provino de los colegios de abogados quienes consideraban que la nueva secretaría invadía funciones inherentes al Poder Judicial, concretamente del Tribunal Superior de Justicia, a quien compete "administrar la justicia", además de que el titular de dicha secretaría se situaría por "encima del procurador general de Justicia del estado",²⁴ y La Federación Mexicana de Colegios de Abogados le recordaba al gobernador que "en nuestro país el supremo poder se divide para su ejercicio en el

²³ Espinoza Valle Víctor Alejandro, Yemile Mizrahi, Jorge Regalado Santillán y Luis Miguel Rionda Ramírez, "Liderazgo Político y gobierno de oposición, Baja California, Guanajuato, Chihuahua y Jalisco", en Castañeda Fernando, (coord.), **Escenarios de la Democratización**, Vol. 2, El Debate Nacional, México, Ed. UNAM/Diana, 1998, p. 330.

²⁴ "Sin olvidar que la investigación y prosecución de los delitos es tarea exclusiva del Ministerio Público, quien representa en primera instancia al procurador".

Cuadro 2
Delincuentes sentenciados por delitos contra la salud
Según las entidades federativas con mayor incidencia (1990-1994)

Entidad	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL
Jalisco	1157	1195	844	941	947	5084
Tamaulipas	798	1114	893	667	555	4027
Sonora	707	1066	804	725	610	3912
Michoacán	757	987	633	582	507	3466
Baja California	250	658	586	621	781	2896
Sinaloa	512	528	468	473	810	2801
Distrito Federal	704	759	489	486	231	2669
Chihuahua	342	575	494	436	432	2279
Nuevo León	516	380	360	439	443	2138
Veracruz	479	457	340	248	320	1944
Total	6222	7729	5911	5718	5636	31216

Fuente: Cuaderno de Estadísticas Judiciales, INEGI en Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, pág.30

Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.²⁵ La oposición al proyecto se extendió a la legislatura donde fue modificado y finalmente aprobado, casi dos años después, en la sesión del 11 de noviembre de 1997. La nueva dependencia sería denominada Secretaría Jurídica y de Prevención Social, con lo cual se acotaban sus funciones y se dejaba atrás el proyecto inicial del gobernador.²⁶

Una de las iniciativas más importantes que tuvieron lugar durante el gobierno de Terán Terán, fue sin duda la impulsada por la XV Legislatura y que se conoció oficialmente como Reforma Legislativa Integral de Baja California. Se trató de una iniciativa cuyo objetivo era propiciar y recoger las propuestas ciudadanas para reformar la vida pública

²⁵ “Véase, Cornejo Jorge Alberto, Anuncian en BC la creación de una Secretaría de Justicia”, *La Jornada*, México, D.F., 17 de enero de 1996. p. 37.

²⁶ En el marco de acciones institucionales para abatir la inseguridad pública, en abril de 1998 se aprobó la Ley de Seguridad Pública de Baja California, cuyos objetivos son (regularizar) el servicio de seguridad pública y la prestación de servicios de seguridad privada y se definen las bases para articular acciones conjuntas entre los tres órdenes de gobierno. También se establece el Sistema Estatal de Carrera Policial, se crean el Registro Estatal de Seguridad Pública y el de Policía. Además se considera la conformación de Comités de Seguridad Pública en cada uno de los cinco municipios, sustentados en la participación ciudadana”, “Aprueban Ley de Seguridad Pública”, *Zeta*, Tijuana, B.C., 17 al 23 de abril de 1998.

local. “El 25 de abril de 1996, el Congreso hacía pública su propuesta -aprobada por unanimidad- de iniciar los trabajos para la reforma integral de la entidad; para ello convocaba a la ciudadanía a participar activamente en las actividades correspondientes. La instancia central sería una Mesa de Consensos integrada por representantes de los tres poderes, de los ayuntamientos y de una institución de educación superior: la Universidad Autónoma de Baja California. A través de las mesas especializadas se recogerían las propuestas de las diferentes instancias sociales; los temas de la agenda para la reforma integral son: reforma política, reforma económica, reforma social, justicia, desarrollo urbano, seguridad-pública, federalismo, educación y otros temas que la Mesa de Consensos estime deben incorporarse. Ciertamente, se trata de un proyecto ambicioso y de cuyos objetivos era difícil diferir. Sin embargo, con excepción de la mesa de reforma política, los magros resultados deberán obligar a un serio ejercicio de evaluación, ya que el interés ciudadano se ha ido debilitando, junto con la rutina burocrática de las mesas”.²⁷

La mesa especializada que ha concretado resultados es la Mesa de Reforma Política. En medio de fuertes críticas de los partidos minoritarios acerca de una eventual negociación entre el PAN y el PRI, como vimos, fue promulgada una nueva ley electoral el 10 de octubre de 1997. Esta sirvió de marco a las elecciones locales que tuvieron lugar en el verano de 1998.

LAS ELECCIONES DURANTE EL SEGUNDO GOBIERNO PANISTA LA ELECCIÓN FEDERAL INTERMEDIA DE 1997

Para los bajacalifornianos la jornada electoral del 6 de julio de 1997 representaba la segunda ocasión en que acudirían a las urnas contando con reglas claras, aprobadas por las organizaciones políticas y bajo la conducción de un órgano electoral independiente del Ejecutivo. Efectivamente, como indiqué en 1995 tuvieron lugar elecciones para renovar poderes locales bajo una nueva ley electoral aprobada en diciembre de 1994; ahora se trataba de una elección federal intermedia que sería conducida por un órgano electoral autónomo, el Instituto Federal Electoral.

A la par que el triunfo panista en la elección de senadores plurinominales y diputados, es de destacar el retorno del abstencionismo a la entidad. Se afirma que los comicios federales no despiertan el mismo interés que las elecciones locales; sin embargo, los datos nos

²⁷ Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “El Congreso del Estado en Baja California...”, op.cit., p.279.

²⁸ Sánchez Rebolledo, Adolfo, “La izquierda al gobierno”. La Jornada, México, 3 de junio de 1997.

señalan que la participación electoral de los bajacalifornianos se había modificado sustancialmente a partir de 1989. Efectivamente, hasta esa fecha tanto las elecciones federales como las estatales registran porcentajes de abstención altos (40% en promedio); pero a partir del triunfo de Ernesto Ruffo Appel el 2 de julio de 1989 se da una caída drástica en la abstención para ambos tipos de elecciones -estatales y federales-, situándose en promedio en 22 por ciento. Los ciudadanos revaloraron el voto como instrumento de cambio político. Así, la novedad para la elección de 1997 fue que el abstencionismo regresó, alcanzando un 48.9 por ciento, es decir, un aumento considerable del 26.9 por ciento con respecto a 1994.

Contrasta con el triunfo panista el marcado descenso de la votación por el PRI. Desde 1989 no es novedad que en Baja California triunfen los candidatos del PAN; lo que sí resulta relevante es que se trate de la derrota más significativa del partido oficial en elecciones federales para diputados (en 1991 había perdido por primera vez la elección de senadores). En efecto, salvo en 1991 cuando el PRI se dividió por igual el número de distritos federales -3 por partido- con Acción Nacional, nunca se había dado el caso de que perdiera 5 de los 6 distritos, ganando sólo el 1 correspondiente al Valle de Mexicali. Pero incluso en aquél año obtuvo más votos que el PAN -la diferencia fue de 1.1 por ciento-; ahora se trató de una pronunciada caída del 13.5 por ciento, con respecto a 1994. Sin embargo, el aumento de votos por Acción Nacional fue del 7.6 por ciento; la diferencia fue captada por el PRD y el PVEM. Así, se rompió con el comportamiento que venía dándose desde 1989: la acentuación del fenómeno bipartidista.

En efecto, desde 1989 con la alternancia estatal, los dos partidos mayoritarios ganaron votantes: ambos obtuvieron el 90 por ciento de los votos en las elecciones locales de 1992 y 1995. Para elecciones federales, las cifras son también muy altas: en 1991 suman 86.1 por ciento y en 1994, 85 por ciento. En la elección de 1997 para diputados se registra una caída del 6 por ciento al situarse en un 79.1 por ciento. En el caso de la elección de senadores la cifra se reduce de manera similar al quedar en un 78.7 por ciento. Los partidos "ganadores" el 6 de julio fueron el PRD y el PVEM, al situarse como tercera y cuarta fuerza, respectivamente. Así, en Baja California se repite el patrón nacional: el aumento considerable de las preferencias por estos partidos. Lo interesante del caso local es que se rompe la barrera de los 10 puntos porcentuales para algún partido de oposición distinto al PAN o al PRI. Efectivamente, el PRD alcanza la votación más alta de su joven historia al obtener el 13.4 por ciento de los sufragios; así, duplica su votación respecto a 1994 cuando registró un 7.6 por ciento. En el caso del Verde Ecologista, prácticamente triplica sus votos con relación a 1994 cuando se situó en un 1.3 por ciento; ahora obtuvo el 4 por ciento de los sufragios.

En una sociedad tradicionalmente bipartidista como la bajacaliforniana es de destacar que el 17.4 por ciento de los electores manifieste sus preferencias por opciones como las del PRD o el PVEM. Ello significa, como bien lo ha señalado Adolfo Sánchez Rebolledo, que “la victoria del PRD afecta en primer lugar la hegemonía del PRI; en el otro polo, el panismo pierde el monopolio de las banderas democráticas”.²⁸ Al parecer el abanico de opciones ciudadanas se había abierto.

LA ELECCIÓN LOCAL INTERMEDIA DE 1998

El 28 de junio de 1998 se celebraron de nuevo elecciones para renovar el Congreso local y las alcaldías. Un total de 25 diputaciones y 5 presidencias municipales se encontraban en disputa. Respecto a la elección local de 1995, la novedad residía en el incremento de una diputación por el principio de mayoría relativa y de una alcaldía debido a su reciente creación.

Se trató de la segunda elección local intermedia desde que el PAN asumiera el poder en 1989. En efecto en 1992, a tres años del histórico triunfo panista, la primera elección intermedia se caracterizó por el refrendo del triunfo blanquiazul, la recuperación relativa de los votos priístas y por una elevada tasa de participación ciudadana cercana al 80 por ciento. El hecho de que los dos partidos mayoritarios incrementaran sus votos respecto a 1989 consolidó el histórico bipartidismo: entre el PAN y el PRI obtuvieron el 90.2 por ciento del total de sufragios. Seis años después, en la elección de 1998, los resultados son contrastantes: PAN y PRI perdieron votos y la abstención se situó en el punto más alto de la historia política local con un 53.4 por ciento. Estos datos permiten una primera conclusión pormedio de su ausencia en las urnas y el tipo de votos emitidos la sociedad bajacaliforniana ha comenzado a cuestionar el sistema bipartidista tradicional y a evidenciar los efectos de la crisis.

Los comicios se celebraron con un nuevo marco normativo: la Ley de Instituciones y Procesos Electorales aprobada el 9 de octubre de 1997. Dicha ley vino a abrogar la anterior normativa que sólo fue utilizada para una elección, la del 6 de agosto de 1995. En efecto, la Ley apenas había sido promulgada el 15 de diciembre de 1994 y suponía un avance importante en el proceso de ciudadanización de los órganos electorales. La nueva norma (1997) fue fuertemente criticada por los partidos minoritarios por considerar que se buscaba beneficiar el sistema bipartidista al incrementar del 2 al 4 por ciento el porcentaje de la votación estatal requerido para la asignación de diputados de representación proporcional. Sin embargo, una vez aprobada, el PRI también manifestó su inconformidad por considerar que la redistribución (se incremento el número de distritos electorales de 15 a 16) no debía tomarse en cuenta para los comicios del 28 de junio ya que la credencial electoral vigente no registró los cambios y eso crearía confusión entre la ciudadanía. Lo anterior indica la falta de consensos y la premura con que se legisló.

Como se sabe, uno de los momentos de mayor conflicto al interior de los partidos políticos es el de la designación de candidatos. La lucha por las candidaturas fue particularmente intensa durante el presente proceso. Tanto en el PRI como en el PAN, y sobre todo en el PRD, hubo fuertes disputas que repercutieron en los resultados electorales. Por ejemplo, en la ciudad de Tijuana la postulación de un candidato externo por parte del PRD enfrentó a la dirigencia municipal -que rechazó al candidato- y al comité estatal. Como viene sucediendo en el ámbito nacional, el PRD postuló como candidato a la presidencia municipal a un conocido exdirigente priísta; lo cual alejó de la campaña a un buen número de militantes.

Las campañas se caracterizaron por la guerra verbal y la proliferación de debates. Pero lejos de incrementar las clientelas, el efecto fue alejar a los ciudadanos de las urnas. Sin embargo, la explicación a la creciente indiferencia ciudadana hay que buscada tal vez en la imposibilidad de diferenciar la oferta partidaria. Las paradojas de la democracia: el *marketing* político obliga a los candidatos a presentar una oferta amplia no basada en principios para poder sumar votos: el efecto no deseado es que el ciudadano no se sienta representado y se abstenga de participar. Aun así, la disputa verbal, sobre todo entre el PRI y el PAN, se llevó al extremo, interviniendo incluso las autoridades estatales: el PRI acusó al PAN de pretender privatizar la educación media y media superior. Este último y el gobierno local negaron la acusación y respondieron con una fuerte campaña en la que se mostraba que el gobierno de Baja California es el que más gasta en educación básica a nivel nacional. Un debate desafortunado en el que se invirtieron tiempo y recursos con resultados negativos para ambos partidos.

El PAN refrendó su triunfo en los dos municipios más importantes de la entidad: Mexicali y Tijuana y agregó Playas de Rosarito donde se celebraron elecciones por primera ocasión, este municipio fue creado apenas el 30 de noviembre de 1995. Para el PRI fueron Tecate y Ensenada. Es en la composición del Congreso local donde se registra el cambio más importante: el PAN pierde la mayoría relativa al registrarse un empate de 11 diputados para cada partido mayoritario. El fiel de la balanza lo constituirá el PRD quien obtuvo 3 curules por la vía de la representación proporcional. Como lo muestra la experiencia reciente, la nueva composición del Congreso complica positivamente el trabajo legislativo y obligará a nuevas alianzas y acuerdos interpartidarios.

Las novedades en la jornada electoral son el regreso del abstencionismo, el cuestionamiento bipartidista y la aparición en escena del PRD. Respecto al “voto en casa” será necesario investigar a fondo sobre las razones de la ciudadanía para alejarse de las urnas. Más allá del interés académico, dicha investigación es urgente para las instituciones políticas: el 2000 está ya en curso como para esperar plácidamente. Tanto el PAN como el PRI perdieron

votos en estas elecciones: el primero obtuvo el porcentaje más bajo respecto a las dos anteriores elecciones municipales y la más baja en elección de diputados desde su gran triunfo en 1989. Para el PRI el descalabro fue mayor: sólo obtuvo el 39.39 por ciento en la elección de municipales y 38.76 por ciento para diputados; se trata de los porcentajes más bajos en la historia local. El PRD ganó un terreno importante; más allá de sus divisiones, se situó como la tercera fuerza con el 10 por ciento de los votos. Salvo en las elecciones federales del año pasado cuando alcanzó el 13.4 por ciento, no había logrado romper la barrera del 4 por ciento. Hay un avance nacional del partido del sol azteca que se confirma con los resultados de Zacatecas. En Baja California interesaba observar si el incremento de 1997 sólo se debía al “efecto Cárdenas” o si se empezaba a dibujar un nuevo trazo en el mapa bipartidista de la entidad. Por ahora, será el fiel de la balanza en el Congreso y es ya segunda fuerza en el municipio de Tecate por arriba del PAN.

Los resultados del proceso electoral sitúan a los dos partidos mayoritarios frente a la complejidad de la construcción democrática y sus desafíos. Las tendencias a la baja en las recientes elecciones (Baja California, Durango, Zacatecas y, sobre todo, Chihuahua), son un fuerte llamado de atención para el PAN. Ganar la Presidencia de la República no es tan fácil como se imaginaban. La alternancia local no es garantía de pasaporte directo para ganar la institución central del sistema político mexicano; la ciudadanía también exige resultados positivos a las administraciones locales: Chihuahua representa un duro revés para el ego panista. El PRI tiene que convencerse de que las reformas estructurales urgen en ese instituto: no basta el maquillaje para detener su deterioro y las derrotas electorales (pese a Durango y Chihuahua). En Baja California se muestra que conservando los porcentajes de votos sólo alcanza para ser la segunda fuerza, pero no para gobernar.

Baja California continúa siendo un buen laboratorio para analizar los cambios, permanencias y complejidades de la larga transición mexicana.

NOTA FINAL

Al final del frustrado segundo gobierno panista, que como vimos se vio interrumpido abruptamente cuando apenas había transitado la mitad del camino, la ciudadanía bajacaliforniana mostraba una profunda preocupación ante el avance de la descomposición social producto de la violencia y, sobre todo, de la impunidad. Ciertamente es un problema nacional; sin embargo, para el ciudadano de a pie la responsabilidad de la inseguridad es de sus autoridades locales. Es difícil que haga una distinción acerca de qué problemas son de jurisdicción federal y cuáles de jurisdicción estatal. Aunado a ello, está la agudización de la crisis en 1998 que condujo a una devaluación de nuestra moneda cifrada en más del 20 por ciento, golpeando directamente los bolsillos de los fronterizos. Ambos conjuntos de factores parecen estar en la base de la explicación del escepticismo con que la ciudadanía vio las elecciones del 28 de junio de 1998. El 54 por ciento de los ciudadanos inscritos en el listado nominal se abstuvieron de ir a las urnas. Además, el descontento ciudadano se expresó en la baja en los porcentajes de los votos recibidos por los dos partidos mayoritarios: PAN y PRI.

El PAN como gobierno enfrentará un serio reto en las elecciones federales del año 2000 y en las locales del 2001. Ha corrido con suerte en la entidad pues era mucho el deterioro del priísmo; sin embargo, la debilidad manifiesta del gobierno teranista y -de su sucesor- puede pesar de manera importante en la evaluación ciudadana. En una cultura política como la nuestra, con la costumbre de depender de ejecutivos fuertes, las debilidades personales también son objeto de facturas ciudadanas.

ANEXO

Elecciones para gobernador, 1989y 1995 en Baja California.

MUNICIPIO	PRI		PAN		PRD		ABSTENCIÓN	
	1989	1995	1989	1985	1989	1995	1989	1995
Ensenada	29.0	44.0	53.8	43.1	1.7	6.0	45.0	37.6
Mexicali	50.2	41.8	40.4	49.8	1.9	2.4	51.3	34.2
Tercate	40.0	52.4	51.5	37.8	4.4	7.1	51.7	32.7
Tijuana	30.0	39.0	52.4	52.4	1.9	2.8	54.5	39.2
ESTATAL	39.0	41.2	48.8	48.8	1.9	3.2	52.6	37.0

Fuente: Elaborado con base en los datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 1989 y 1995.

Elecciones para municipales, 1995 y 1998 en Baja California.

MUNICIPIO	PRI		PAN		PRD		ABSTENCIÓN	
	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998
Ensenada	45.3	38.85	40.7	37.28	6.3	15.13	38.4	50.92
Mexicali	43.7	40.19	48.1	43.97	2.6	6.82	34.7	49.48
Tecate	59.3	44.73	30.7	21.95	6.2	23.83	33.8	55.42
Tijuana	39.4	38.59	51.8	45.46	3.5	9.80	39.4	54.01
Rosario		37.48		44.87		10.13		50.52
ESTATAL	42.5	39.39	48.1	42.90	3.7	10.0	37.4	53.40

Fuente: Elaborado con base en los datos del Instituto Electoral de Baja California, 1995 y 1998

Elecciones para diputados estatales, 1995 y 1998 en Baja California.

Distrito	1995		1998		ABSTENCIÓN	
	%	%	%	%	1995	1998
Mexicali						
I.	48.8	40.8	45.59	37.05	36.3	52.58
II.	48.6	42.0	43.72	38.23	33.7	48.66
III.	32.1	38.4	47.31	34.17	31.0	46.71
IV.	42.3	44.0	49.86	32.67	34.6	51.24
V.	40.1	50.8	29.44	51.90	36.1	52.02
V.	46.3	41.5	35.15	44.52	36.8	54.64
Tecate						
VII.	33.8	53.3	25.69	43.95	33.7	49.46
Tijuana						
VIII.	49.9	40.8	42.57	40.49	38.4	53.20
IX.	48.7	41.6	42.90	41.07	40.6	54.27
X.	52.1	40.3	49.32	36.04	38.7	53.32
XI.	56.4	33.5	47.27	32.26	37.1	56.20
XII.	51.1	39.7	43.63	40.90	38.9	55.35
XIII.	46.8	38.5	41.06	37.16	43.3	60.88
Ensenada						
XIV.	42.4	42.0	37.68	34.30	36.4	53.45
XV.	29.4	49.2	33.74	41.22	44.9	54.52
Rosario						
XVI.			37.68	39.73		55.23
Estado	47.0	41.1	41.36	38.76	37.8	53.53

Elecciones para diputados federales, 1994 y 1997 en Baja California.

PAN		PRI		PRD		PVEM		ABSTENCIÓN	
Votos %	Crecimiento porcentual	Votos %	Crecimiento porcentual	Votos %	Crecimiento porcentual	Votos %	Crecimiento porcentual	Votos %	Crecimiento porcentual
35.7	-6.8	49.3	5.7	7.6	4.9	1.3		22.0	-0.1
43.3	7.8	35.8	-13.5	13.4	5.8	4.0	2.7	48.9	26.9